

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
SUR LA
CONSTITUTION DU ROYAUME
des Serbes, Croates et Slovènes
DU 28 JUIN 1921

AVEC
TEXTE OFFICIEL INTÉGRAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Décembre 1924, à 2 heures

PAR

NIKODIÉ YOVANOVITCH

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants : { MM. BASDEVANT } *Professeurs*
 MESTRE }

PARIS

LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ERNEST SAGOT & Cie

49, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1924

Thèse
Paris
1924.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

ÉTUDE
SUR LA
CONSTITUTION DU ROYAUME
des Serbes, Croates et Slovènes
DU 28 JUIN 1921
AVEC
TEXTE OFFICIEL INTÉGRAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le Jeudi 11 Décembre 1924, à 2 heures

PAR
NIKODIÉ YOVANOVITCH

Président : M. CHAVEGRIN

Suffragants : { MM. BASDEVANT } Professeurs
MESTRE }

PARIS
LIBRAIRIE MODERNE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ERNEST SAGOT & Cie
19, RUE CUJAS ET RUE VICTOR-COUSIN, 10

1924

* 1943



BIBLIOGRAPHIE

ADRIATICUS. — *La Question Adriatique*, Recueil de documents, Paris 1920.

ARANDJELOVITCH DRAGOLIOUB. — *Suppression des fidei-commis* (article dans la Revue « Arhiv », Belgrade 1922).

DARESTE. — *Les Constitutions modernes*, Paris, 1910.

DJORDJEVITCH. — *La Serbie et les Yougoslaves pendant la Guerre de 1914-1918*, Belgrade 1922.

HORN. — *Le Compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie*, Th. Paris 1907.

HORVATSKI MILAN. — *La Constitution de « Vidovdan »*, Thèse, Grenoble, 1923.

KOUMANOUDI KOSTA. — *Le Droit administratif*, Belgrade 1921.

KOYITCH VLAD. — *Le Contrôle du Budget en Serbie*, Thèse, Paris, 1920.

MARIANOVITCH. — *La Croatie contemporaine*, Zagreb, 1913.

MARKOVITCH LAZAR. — *Succession au Trône* (article dans la revue « Novi-Zivot », Belgrade, 1921) ; *Le fonctionnement de la Commission constitutionnelle* (article dans la Revue « Novi-Zivot », Belgrade 1921).

PÉRITCH JIVOIN. — *La Nouvelle Constitution du Royaume de Serbie* (de 1901) (Etude dans le Bulletin de la Société de Législation comparée, 1903) ; *Un cotnflit de droit public en Yougoslavie, Etat centralisé ou Etat fédéré ?* (Revue du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence, 1923).

PÉRITCH NINKO. — *La Loi sur les listes électorales* (article dans la Revue « Novi-Zivot », Belgrade, 1921).

POLITCH LADISLAV. — *La Loi électorale*, Zagreb 1923.

PROCÈS-VERBAUX des Séances de la Commission Constitutionnelle.

PROCÈS-VERBAUX de la Constituante.

PRODANOVITCH IACHA. — *Notre Loi électorale* (article dans la Revue « Srpski Knjizevni Glasnik », Belgrade, 1923) ; *La Loi sur les fonctionnaires* (article dans la Revue « Srpski Knjizevni Glasnik », Belgrade, 1923).

PROTITCH BOJIDAR. — *La Loi sur les listes électorales et la Loi pour l'élection des Députés* (texte annoté), Belgrade, 1922.

PROTITCH STOYAN. — *Le projet de Constitution de Gouvernement*, Belgrade, 1921 ; *Autour de la Constitution*, Belgrade 1921 ; *Projet de Constitution*, Belgrade, 1920.

RADOVANOVITCH LJOUBOMIR. — *La Loi sur le Conseil d'Etat et sur les Tribunaux administratifs* (articles dans la Revue « Arhiv », Belgrade, 1922).

SISIC FERDO. — *Les Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes*, Zagreb, 1919.

SMODLAKA JOSIP. — *Le projet de Constitution*, Zagreb, 1920.

TASSITCH DJORDJE. — *La liberté de la presse d'après la Constitution* (article dans la Revue « Mjesecnik », Zagreb 1923) ; *La révision de la Constitution* (article dans la Revue « Arhiv », Belgrade 1923) ; *La souveraineté de la Constituante et la prestation du serment de ses Membres* (article dans la Revue « Arhiv », Belgrade, 1921).

TEXTE de la Constitution du 28 juin 1921 en Français, publié par l'Europe Nouvelle des 30 juillet et 6 août 1921.

YELENITCH DJOURDJÉ. — *La nouvelle Serbie et la Yougoslavie*, Belgrade, 1923.

YOVANOVITCH SLOBODAN. — *Le Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, Belgrade, 1924.

ÉTUDE SUR LA CONSTITUTION
DU
Royaume des Serbes, Croates et Slovènes
DU 28 JUIN 1921

PREFACE

Depuis le 1^{er} décembre 1918, jour de la proclamation de l'union en un seul Etat des Serbes, Croates et Slovènes, la vie politique de l'Etat s'est heurtée aux difficultés inhérentes à tous les commencements. Comme son nom l'indique, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes se compose de trois éléments de même race, mais d'éducation et de mentalité politiques différentes. Nous savons, en effet, que les Slaves du Sud qui ne formaient primitivement qu'une seule famille établie dès le VII^e siècle dans tout le pays compris entre la Drave, l'Adriatique, la Morava et le Vardar se séparèrent de bonne heure en deux branches. Les uns, les Croates, les Slovènes et les Dalmates d'aujourd'hui, remontèrent la Save ou allèrent vers l'Adriatique et subirent

l'influence de la culture occidentale ; les autres, les Serbes, les Bosniaques, les Herzégoviens, les Monténégriens d'aujourd'hui, s'enfoncèrent dans la péninsule des Balkans jusqu'à la Macédoine actuelle et subirent l'influence de la culture byzantine. Ainsi les Slaves du Sud bien que frères commencèrent à mener des vies différentes. La séparation entre eux fut creusée encore par les événements historiques qui firent passer les uns sous la domination turque, les autres sous la domination austro-hongroise, puis qui émancipèrent un noyau de Serbes leur permettant de faire l'apprentissage de l'indépendance tandis que Croates et Slovènes restaient soumis de longues années encore à la domination étrangère. Ils furent ainsi des habitudes politiques différentes qui se sont opposées à l'unification rapide du pays.

Ajoutons qu'à ces difficultés léguées par le passé sont venues s'ajouter celles que les rivalités personnelles des hommes politiques ont créées, comme nous le verrons dans notre étude. De plus, les conséquences de la guerre qui ont compliqué la vie politique, sociale et économique de tous les Etats sont intervenues dans le nouveau royaume pour retarder la réalisation de l'unité nationale.

La Constitution de Vidovdan, objet de cette étude, a scellé cette unité mais n'a pu aplanir toutes les difficultés. Cependant si elle ne résout pas tous les problèmes posés, si elle n'efface pas tous les malentendus, elle a jeté les bases solides de l'Etat nouveau et elle a répon-

du au désir ardent de la masse du peuple qui a souffert et versé son sang pour la réalisation de l'unité des Serbes, Croates et Slovènes.

L'œuvre est imparfaite et incomplète, aux générations futures incombera le soin de la parachever et de parfaire l'unité. Elles seront aidées dans ce travail par une force plus puissante que tous les obstacles et que toutes les ambitions, la conscience profonde de l'unité qui existe dans le peuple. A elles de la comprendre et de répondre aux désirs du pays en laissant de côté les passions et les rivalités politiques actuelles pour ne songer qu'au bien de l'Etat.

*
**

Dans la première partie de notre étude nous avons essayé de résumer les faits et les actes qui ont précédé la proclamation de l'unité nationale et qui ont influencé la confection de la Constitution. Dans la seconde partie, nous étudions le texte de la Constitution du 28 juin 1921.

PREMIERE PARTIE

L'action du Gouvernement Serbe à partir de 1914 pour l'unité nationale, la Déclaration de Corfou, la Déclaration de Genève, les Conclusions du Conseil National et la Proclamation de l'unité nationale.

Dans notre étude sur la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, il sera souvent question de la Déclaration de Corfou, de l'accord de Genève, des conclusions du Conseil national de Zagreb, qui ont tous précédé la proclamation de l'Unité nationale. Ces textes, comme nous le verrons plus loin, tendaient à la réalisation de l'unité des Serbes, Croates et Slovènes et indiquaient dans ses grandes lignes l'organisation politique et économique du futur Etat. Ils ont été maintes fois cités au sein de l'Assemblée Constituante lors de la discussion du texte de la Constitution. Certains articles de cette Constitution, comme par exem-

ple ceux qui sont relatifs au nom, à la forme, aux armoiries, au drapeau de l'Etat, dérivent de la déclaration de Corfou. C'est pourquoi nous croyons devoir parler de ces textes et en donner une courte analyse. Mais ces textes eux-mêmes n'étaient pas l'expression de la pensée d'un seul homme ou d'un gouvernement, mais l'expression et la consécration des idées de plusieurs générations (1). *Ces idées ont évolué* au cours des années pour venir, de nos jours se condenser en une seule : celle de l'unité nationale. Il serait intéressant de voir comment elles se sont attachées tour à tour à la conception d'une Illyrie, d'une Yougoslavie, d'une Confédération des Slaves du Sud, puis enfin d'un Etat Uni des Serbes, Croates et Slovènes. Mais cette étude nous entraînerait loin. Pour rester dans les limites que nous nous sommes fixées, nous exposerons les actes immédiats qui ont précédé la réalisation de l'unité nationale en commençant par l'action du gouvernement serbe

(1) L'idée de l'unité des Serbes, Croates et Slovènes peut être signalée dès le XVI^e siècle chez le réformateur slovène Primar Trubar, qui préconisait l'unité de confessions de tous les Slaves du Sud. Depuis le XVII^e siècle, l'idée de l'unité est reprise dans la littérature, très florissante alors à Dubrovnik (Raguse) et surtout chez le grand pacte Yvan Gundoulitch, mais c'est surtout à partir du XVIII^e siècle que l'idée se manifeste dans tout son ampleur.

au cours de la guerre mondiale. Nous donnerons ensuite l'analyse des documents ci-dessus cités.

• *
* *

Les dirigeants de l'Autriche-Hongrie soucieux du mouvement yougoslave ainsi que des mouvements des autres peuples opprimés dans la Monarchie dualiste cherchaient le moyen d'enrayer des actions qui conduisaient fatalement à la désagrégation de l'Empire. Les hommes politiques de l'Autriche-Hongrie crurent avoir trouvé ce moyen en déclarant la guerre à la Serbie, à la suite des tragiques événements de Sarajevo. Ils croyaient atteindre deux buts :

a) Enrayer le développement de l'idée de l'unité nationale yougoslave et punir la Serbie considérée comme le foyer de l'agitation ;

b) Réaliser le rêve si longtemps caressé du libre accès à Salonique.

Le Gouvernement de la Serbie, après avoir échoué dans ses tentatives pour éviter la lutte, reçut la déclaration de guerre de l'Autriche. Elle fut transmise au peuple dans un manifeste du Prince Régent Alexandre contresigné par le Gouvernement. Ce manifeste fait appel au peuple en détresse sur lequel « un fléau s'est abattu » et l'invite à défendre de toute sa force le foyer et le peuple serbes.

La Serbie traversait des moments pénibles. A peine sortait-elle de deux guerres : celle de 1912 contre la Turquie et celle de 1913 contre la Bulgarie, qu'une nouvelle guerre lui était imposée. Les dirigeants serbes n'eurent pas, les premiers jours, le loisir de penser aux déclarations concernant le but de la guerre, le premier soin du Gouvernement attaqué fut, naturellement, de veiller à la défense. C'est pourquoi nous attendrons jusqu'au 7 décembre 1914 (ancien style 24 novembre) pour avoir l'expression des sentiments et des volontés du Gouvernement. A cette date, la déclaration suivante fut faite par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale qui, après l'évacuation de Belgrade, tenait ses séances à Nich :

« Persuadé de la confiance de la Skoupchtina
« nationale aussi longtemps qu'il mettra ses forces au
« service de la Grande cause de l'Etat serbe et de
« la nation serbe-croate et slovène, le Gouvernement
« considère comme son premier devoir de saluer, avec
« la plus profonde émotion, toutes les saintes victimes
« qui ont si courageusement et volontairement sacrifié
« leur vie sur l'autel de la patrie.

« Persuadé que le peuple serbe entier est ferme-
« ment décidé à soutenir jusqu'au bout la lutte sacrée
« pour la défense de son foyer inviolable et de sa
« liberté, le Gouvernement du Royaume considère dans
« ces moments-ci, que sa tâche la plus importante et

« la seule est d'assurer un succès victorieux de cette
 « grande guerre qui est devenue, dès le moment où
 « elle a commencé, en même temps la lutte pour la
 « *libération et l'union de tous nos frères non encore*
 « *libres, serbes, croates et slovènes.*

« Le Gouvernement s'efforcera d'être le fidèle
 « interprète de cette résolution du peuple et il attendra,
 « fidèle à ses puissants alliés, plein de confiance en
 « l'avenir, l'heure de la victoire (1). »

Cette déclaration est la première à notre connaissance, qui ait été faite officiellement sur l'unité nationale. Jusqu'alors, cette idée n'avait reçu aucune consécration dans les actes politiques d'un organe officiel. L'idée de l'unité s'était surtout développée dans la littérature et était restée en quelque sorte dans le domaine intellectuel. Avec la déclaration citée plus haut, elle recevait sa forme définitive et entrait dans la phase de réalisation, étant donné que le but de guerre du Gouvernement était l'union de tous les frères non encore libres, serbes, croates et slovènes.

Cette déclaration gouvernementale venue dans des moments très critiques pour le pays — la partie septen-

(1) ADRIATICUS, *La Question Adriatique*. Recueil de documents officiels, p. 5, Paris 1920.

trionale de la Serbie était en effet envahie par les troupes austro-hongroises — montre à quel point le peuple serbe a été conscient de la lutte qu'il soutenait. Elle eut une heureuse influence sur les Serbes, Croates et Slovènes de l'Autriche-Hongrie qui, obligés d'accepter dans ce pays les charges militaires, essayèrent au moins de s'y soustraire.

Mais c'est surtout au moment de la conclusion du traité secret de Londres du 26 avril 1915 que le Gouvernement se montra actif. Dès le mois de mars 1915, quand il sut que des pourparlers allaient être engagés avec l'Italie, il fit connaître ses inquiétudes au sujet des territoires de la côte Adriatique, aux représentants diplomatiques des Alliés qui se trouvaient près de lui à Nich. Le représentant de la Russie envoyait, le 31 mars 1915, un télégramme à Pétrograd pour communiquer à son Gouvernement (1) « les inquiétudes sérieuses du Gouvernement serbe au sujet des prétentions italiennes sur la côte dalmate ». Par ce même télégramme, le représentant diplomatique de la Russie annonçait qu'il avait été consulté sur l'opportunité d'un voyage du Président du Conseil des Ministres, M. Pachitch, à Pétrograd, « dans le but de s'entendre sur cette ques-

(1) M. DJORDJEVITCH, *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914-1918*, p. 60, Belgrade 1922.

« tion et afin de couvrir la responsabilité de la Serbie
 « pour la faute éventuelle qu'on pourrait commettre
 « et qui engendrerait de très graves conséquences ». Le voyage projeté de M. Pachitch, n'eut pas lieu. Le Gouvernement russe fut mis dans l'embarras par ce télégramme, car il ne pouvait pas ne pas reconnaître les justes inquiétudes du Gouvernement serbe, mais il dut céder à la pression des Gouvernements français et anglais et signer le traité de Londres. Le représentant diplomatique de la Russie en Serbie ne reçut de réponse à son télégramme qu'après la conclusion du traité. Dans cette réponse, M. Sazonof, Ministre des Affaires Etrangères russe, faisait savoir que le voyage de M. Pachitch serait non seulement inutile à la cause slave, mais qu'il y aurait beaucoup d'inconvénients à ce que la Serbie restât en ce moment là sans un guide expérimenté. Il ajoutait (1) : « Le Régent et le Conseil des Ministres
 « ne peuvent pas douter de notre volonté de protéger
 « *dans la mesure du possible*, les intérêts slaves. Si on
 « ne réussit pas dans les limites les plus larges à réaliser toutes les aspirations slaves, la cause en sera due
 « à des circonstances exceptionnelles ». Après ce refus de recevoir M. Pachitch, il était clair que quelque chose

(1) M. DJORDJEVITCH, *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914-1918*, p. 60, Belgrade 1922.

de grave s'était passé. Le Gouvernement de Serbie ne fut pas découragé, il avait compris que le traité avait été signé et il adressa au représentant de la Russie, quelques jours après la signature de ce traité, le 5 mai, une note par laquelle il priait les Alliés de donner à la Serbie, pour soutenir le moral du peuple, l'assurance que les concessions faites à l'Italie n'étaient pas un fait accompli, *que le peuple serbe-croate-slovène sera uni en un seul Etat et qu'il ne sera pas divisé en plusieurs états.*

En même temps, le Gouvernement serbe faisait des démarches à Paris et à Londres en vue d'obtenir des Gouvernements français et anglais une déclaration rassurante concernant le territoire de l'Adriatique. Le 24 avril 1915, le comte Beckendorf, ambassadeur russe à Londres expédiait à son Gouvernement le télégramme suivant qui révèle l'action engagée (1) :

« Lord Grey m'a communiqué que le représentant
« de la Serbie lui a parlé de nouveau des inquiétudes
« en Serbie et de la situation difficile où se trouve

(1) Nous connaissons ces demandes grâce aux documents diplomatiques publiés par le Gouvernement des Soviets que nous citons d'après M. Djordjevitch, *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914-1918*, p. 49 à 79, Belgrade, 1922.

« Pachitch. Lord Grey lui a répondu qu'au moment
 « de la paix victorieuse, la Serbie pourra compter,
 « conformément à la décision des Alliés, sur la Bosnie
 « et l'Herzégovine, une partie importante de la côte
 « adriatique en Dalmatie, une partie *de la Croatie*
 « et qu'on tiendrait compte des intérêts du Monténé-
 « gro sur l'Adriatique. Le représentant de la Serbie
 « ayant exprimé son inquiétude au sujet de la Rouma-
 « nie, lord Grey lui a répondu que les intérêts de la
 « Serbie sur la rive gauche du Danube seraient sauve-
 « gardés et que les Alliés ne les perdaient pas de vue. »

Le Gouvernement serbe se trouvait en ce moment dans une situation vraiment critique, on ne peut qu'admirer la position qu'il avait prise. En effet, tandis que d'une part on arrachait au futur état des Serbes, Croates et Slovènes une très grande partie de territoire, habitée par ses nationaux, pour l'attribuer à l'Italie, d'autre part, les Alliés faisaient pression sur le Gouvernement serbe pour qu'il fit des concessions territoriales à la Bulgarie qu'on désirait attirer du côté des Alliés. Le moment était critique, nous le répétons, car le Gouvernement serbe aurait pu, devant les sacrifices énormes qu'on lui demandait, accepter l'offre de la paix séparée que l'Autriche lui faisait à des conditions très avantageuses. Il n'hésita pas un seul instant, toute idée de paix séparée lui répugnait, le but qu'il s'était tracé par sa déclaration devant l'Assemblée nationale à Nich, le 7 décem-

bre 1914, devait être atteint même au prix de l'indépendance du pays.

Les sacrifices territoriaux en faveur de la Bulgarie, quoique très pénibles pour le peuple serbe, furent acceptés sur les instances réitérées des Alliés. Une note de la France, de la Russie et de l'Angleterre, remise au Gouvernement serbe le 4 août 1915, demandait la cession d'une partie du territoire serbe à la Bulgarie (1). Le Gouvernement serbe répondit le 1^{er} septembre 1915. Il acceptait en principe les propositions alliées, mais posait certaines conditions, entre autres il demandait la promesse formelle de l'Entente que *la Croatie avec Fiume*, serait réunie à la Serbie, que *la Slovénie* serait libérée et aurait le droit de se prononcer librement sur son sort et que *le Banat* de l'ouest serait réuni à la Serbie.

Ce sacrifice territorial consenti au profit de la Bulgarie pour l'attirer du côté des Alliés, montre une fois de plus, combien l'idée de l'unité nationale était chère au Gouvernement de Serbie.

On sait quelle erreur commettaient les Alliés en croyant gagner la Bulgarie à leur cause. La Bulgarie en promettant aux représentants des Alliés à Sofia

(1) M. DJORDJEVITCH, *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914-1918*, p. 71, Belgrade, 1922.

qu'elle entrerait en guerre si elle obtenait des concessions territoriales de la Serbie, ne faisait que gagner du temps pour se mieux préparer militairement. Elle entra en guerre en octobre 1915, mais du côté des empires centraux, auxquels l'attachaient les liens de la famille régnante, et les traités secrets.

Cernés par les troupes austro-hongroises, allemandes et bulgares, les Serbes durent reculer. Nous connaissons leur tragique traversée de l'Albanie et leur arrivée à Corfou qui devint le siège du Gouvernement.

Le premier moment de recueillement passé, le Gouvernement, sans un pouce de territoire, continue son action en vue de réaliser l'unité nationale. Il proteste énergiquement auprès des Alliés contre le traité secret de Londres et demande son abrogation.

Vers le mois d'avril 1916, le Président du Conseil, M. Pachitch entreprend un voyage à Petrograd, dont le but principal est de déterminer la Russie à intercéder auprès des Alliés pour l'abrogation du traité de Londres. Mais l'action du Gouvernement ne se borne pas à demander des promesses. Il agit. Il crée un *comité yougoslave* composé d'hommes politiques du pays austro-hongrois, de nationalité serbe-croate-slovène qui se trouvaient à l'étranger au moment de la déclaration de guerre ou qui, depuis, avaient réussi à s'échapper. La tâche de ce Comité était de faire propager l'idée de l'unité nationale à l'étranger parmi les Serbes, Croates, Slovènes de la Monarchie dualiste. Nous laissons

de côté l'activité du Comité yougoslave, ce que nous intéresse, c'est une déclaration du 20 juillet 1917, signée de M. Pachitch, Président du Conseil serbe et de M. Troumbitch, Président du Comité yougoslave. Cette déclaration connue sous le nom de « *déclaration de Corfou* » est une véritable constitution jetant les bases du futur état uni des Serbes, Croates et Slovènes. Aussi, croyons-nous nécessaire d'en parler avec quelques détails.

Elle fut élaborée dans les débats qui eurent lieu à Corfou entre les représentants du Parlement serbe et du Comité yougoslave du 2 juin 1917 au 20 juillet de la même année, débats pendant lesquels presque toutes les questions constitutionnelles intéressant l'état futur furent longuement examinées. Les discussions portaient surtout sur le nom de l'Etat, la liberté des confessions et la religion du chef de l'Etat. On discuta également et très longuement dans quelle mesure et quelle étendue on devait donner l'autonomie administrative aux diverses régions. La question de l'organisation politique de l'Etat Uni, pour la *période provisoire* — on appelait période provisoire le temps qui s'écoulerait du jour de la proclamation de l'Unité nationale jusqu'au jour du vote de la Constitution — était l'objet de vives discussions. La question du nombre de voix que la Constitution devait rallier à l'Assemblée Constituante fut aussi longuement discutée.

Nous ne faisons que mentionner les questions sou-

levées et nous renvoyons aux procès-verbaux des débats de Corfou publiés par le « Novi Zivot » de Belgrade dans ses numéros de mars à juillet 1921. Beaucoup de questions ne furent pas tranchées, entre autres, celle du règlement de l'organisation provisoire. On décida de laisser ces questions en suspens et de publier en une déclaration les principes sur lesquels on était d'accord. C'est ainsi que fut rédigée la Déclaration dont nous donnerons un résumé rapide.

Un préambule rappelle que Serbes, Croates et Slovènes ne constituent qu'une nation, une par le sang, par la langue parlée, et écrite, par le sentiment de son unité, par la continuité et l'unité du territoire sur lequel elle vit, par les intérêts communs et vitaux de son existence nationale et par le développement général de sa vie morale et matérielle (1).

L'idée de son unité nationale ne s'est jamais éteinte
« bien que toutes les forces spirituelles de ses ennemis
« aient été dirigées, contre son unification, sa liberté
« et son existence matérielle (2). »

(1) ADRIATICUS, *La Question Adriatique*, p. 20, Paris, 1920.

(2) ADRIATICUS, *La Question Adriatique*, p. 20, Paris, 1920.

Le préambule rappelle ensuite que la guerre provoquée par l'impérialisme allemand s'est transformée en une lutte pour la liberté du monde et le triomphe du Droit sur la Force.

Il en résultera comme base du nouvel ordre international, la liberté pour les peuples de disposer d'eux-mêmes. Et il ajoute : « Les représentants autorisés des
« Serbes, Croates et Slovènes constatant que le désir
« de leur peuple est de se libérer de tout joug étranger
« et de se constituer en un *Etat libre, national et indé-*
« *pendant*, désir basé sur le principe que tout peuple
« est libre de disposer de lui-même, sont d'accord
« pour estimer que cet Etat doit être fondé sur les
« principes modernes et démocratiques (1). »

Après ce préambule viennent treize articles qui ont trait les uns à la forme et au nom de l'Etat, à son blason, son drapeau et sa couronne, à son alphabet, sa religion et son calendrier ; les autres à la jouissance des droits civiques et à la constitution ; quelques-uns enfin à l'intégrité territoriale, à la réunion du Monténégro au nouvel Etat et à la liberté de la mer Adriatique.

Le futur état : le Royaume des Serbes, Croates

(1) ADRIATICUS, *La Question Adriatique*, p. 21, Paris, 1920.

et Slovènes est une *Monarchie constitutionnelle, démocratique et parlementaire*. Le Roi des Serbes, Croates et Slovènes sera pris dans la dynastie des Karageorgevitch « qui a toujours partagé les idées et les sentiments de la Nation, en plaçant au-dessus de tout la « liberté et la volonté nationales (articles 1 et 2). »

Le Royaume n'aura qu'un seul blason, un seul drapeau et une seule couronne. Mais il sera permis en toutes occasions d'arborer librement les drapeaux particuliers, serbe, croate et slovène et de même les blasons particuliers (articles 3 et 4). Les dénominations nationales, serbe, croate et slovène sont également permises (art. 5).

La déclaration donne les mêmes droits aux alphabets cyrillique et latin. La Constitution du 28 juin 1921, comme la déclaration de Corfou, reconnaîtra les mêmes droits aux deux alphabets.

L'article 7 proclame que les religions reconnues pourront être exercées librement et publiquement et déclare les cultes orthodoxes, catholique-romain et musulman qui comptent le plus d'adhérents dans le peuple serbe-croate-slovène, égaux entre eux.

L'article 11 proclame l'égalité des citoyens devant l'Etat et la Loi.

La Serbie se servant du calendrier Julien, en retard de *treize jours* sur le calendrier grégorien employé par les Croates et Slovènes, l'article 8 préconise l'unification du calendrier. (C'est ce qui sera fait au début de

1919, le calendrier grégorien sera accepté par le pays entier.)

La Déclaration en matière de suffrage préconise le suffrage universel direct et secret pour l'élection des députés et pour l'élection des membres des autres corps politiques et administratifs, tels que les Conseils de départements, d'arrondissements, de communes (article 12).

L'article 13, le dernier de la Déclaration de Corfou, indique ce que seront pour le pays les institutions qu'il se donnera lui-même. La Constitution, votée par une constituante élue au suffrage universel direct et secret, servira de base à toute la vie de l'Etat, elle sera *l'origine et l'aboutissement* de tous les pouvoirs et de tous les droits et sur elle la vie nationale entière sera réglée.

L'alinéa 4 du même article 13 atténue les déclarations relatives à la plénitude de la souveraineté nationale de la Constituante ; il dit en effet que la Constitution, ainsi que toutes les autres lois votées par l'Assemblée constituante n'entreront en vigueur qu'après avoir été sanctionnées par le Roi.

Ce dernier article 13 prévoit aussi que la Constitution devra être votée dans sa totalité par une majorité *numériquement définie* de l'Assemblée Constituante. Nous verrons lorsque nous étudierons les débats de la Constituante quelle interprétation sera donnée de cette disposition.

La Déclaration de Corfou devait, dans la pensée de ses auteurs, avoir un caractère politique. Il s'agissait de révéler aux nations alliées le désir ardent du peuple serbe-croate-slovène de s'unir en un seul état. L'exposé qui précède semble ne faire de cette déclaration qu'un résumé de principes constitutionnels, une préparation de la Constitution future. En réalité quelques articles ont une autre portée. Nous trouvons dans les articles 9 et 10 des déclarations concernant la mer Adriatique et le territoire du futur Etat. « La mer Adriatique
« sera, dans l'intérêt de la liberté et des droits égaux
« de toutes les nations, libre et ouverte à tous et à
« chacun. » (Art. 10.) « Le territoire du Royaume
« des Serbes, Croates et Slovènes comprendra tout le
« territoire sur lequel notre nation aux trois noms vit
« en masses compactes et sans discontinuité. Il ne pour-
« rait pas être mutilé sans porter atteinte aux intérêts
« vitaux de la communauté. »

« Notre Nation ne réclame rien de ce qui appar-
« tient à autrui. Elle ne réclame que ce qui est à elle.
« Elle désire se libérer et constituer son unité. C'est
« pourquoi elle refuse consciemment et fermement
« toute solution partielle du problème de sa libéra-
« tion et de son unification nationales. Elle pose le
« problème de sa délivrance de la domination austro-
« hongroise et de son union avec la Serbie et le Mon-
« ténégro en un Etat unique formant un tout indivi-
« sible. »

« D'après le droit de chaque peuple de disposer
« de ses destinées, aucune partie de cette totalité ter-
« ritoriale ne pourrait être sans atteinte à la justice,
« détachée et incorporée à un autre Etat quelconque
« sans le consentement du peuple lui-même (art. 9). »

Cette déclaration politique était dirigée surtout contre le traité secret de Londres qui attribuait à l'Italie une grande partie du territoire habité par le peuple serbe-croate-slovène. Depuis les tentatives de 1916, près du Gouvernement russe, tentatives dont nous avons parlé plus haut, le Gouvernement serbe n'avait pas cessé de protester et de réclamer des Alliés l'annulation du traité de Londres. Nous ne pouvons pas, dans notre exposé, faire une étude complète de l'action du Gouvernement serbe près des Alliés et des pays neutres et près des nationaux serbes-croates-slovènes restés sous la domination autrichienne. Cette étude nous entraînerait trop loin. Nous pouvons dire seulement que les démarches du Gouvernement de Serbie renseignaient les hommes et l'opinion publique de tous les pays sur les revendications du peuple serbe-croate-slovène. Ces démarches continuèrent jusqu'à l'écroulement des Empires Centraux, mais la victoire ne mit pas fin à la tâche du Gouvernement serbe, au contraire, il dut, plus que jamais, s'efforcer de réaliser l'unité nationale. La tâche, comme nous allons le voir, n'était pas facile. Après la désagrégation de la Monarchie austro-hongroise, il se trouva des hommes politiques qui, guidés par des ambi-

tions personnelles et désireux du pouvoir, ne conçurent pas de la même façon que la majorité du peuple serbe-croate-slovène l'unité nationale. Nous faisons ici allusion aux hommes politiques qui voulaient grouper le peuple serbe-croate-slovène du territoire de l'Autriche-Hongrie en un seul Etat en dehors de la Serbie.

Le 29 octobre 1918, l'Autriche-Hongrie s'adressa aux Alliés pour obtenir un armistice. Le même jour, le Sabor, Chambre des députés croate, proclama que la Croatie, la Slovénie et la Dalmatie étaient séparées de l'Autriche-Hongrie et décida que ces territoires entraient dans un Etat commun à tous les Serbes, Croates et Slovènes (1).

A la même séance, le Sabor, reconnut le pouvoir exécutif du Conseil national. Ce Conseil national s'était formé dès le 6 octobre 1918, donc plusieurs jours avant la demande d'armistice de l'Autriche-Hongrie. La formation avait été une conséquence des troubles produits dans l'armée austro-hongroise par le percement du front de Salonique. En effet, des régiments entiers s'étaient disloqués et le Gouvernement civil autro-hongrois n'avait plus été capable de diriger le pays². Le Conseil National de Zagreb devint alors en quelque

(1) F. SISIC, *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes 1914-1919*, p. 195-196, Zagreb, 1920.

sorte le Gouvernement pour la Croatie et prit la direction des affaires politiques du pays. Il demanda au peuple de créer des comités qui se mettraient en rapport avec lui, il essaya de mettre la main sur l'armée et il proclama la mobilisation. Allant plus loin encore, il demanda aux Etats de l'Entente sa reconnaissance. Par ce qui précède nous voyons dans quel sens s'orientait le Conseil National au point de vue de l'unité nationale. Certains de ses membres cherchaient à justifier son attitude en prétextant que le Conseil National désirait obtenir la reconnaissance par les Alliés de l'autonomie et de l'indépendance d'un nouvel Etat, que le Conseil national voulait créer, avant de s'unir à la Serbie. Il est difficile de justifier ce raisonnement. D'ailleurs cette façon d'agir ne fut approuvée que par l'Autriche et la Hongrie qui s'empressaient de reconnaître le Conseil National comme le Gouvernement d'un pays autonome et souverain. La Hongrie même trouva le moyen en ce court laps de temps de nommer un ministre plénipotentiaire et de l'accréditer près du Conseil National (1).

(1) En effet, le Gouvernement hongrois accrédita auprès du Conseil national M. Aladar Balla, en qualité d'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire. Le 9 novembre 1918, il arrivait à Zagreb accompagné de deux conseillers de la Légation et d'un attaché militaire. (SISIC, *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 244.)

Les agissements du Conseil National auraient pu être néfastes à l'unité nationale. Le Gouvernement serbe eut beaucoup de peine à en atténuer la porte, et n'y réussit pas toujours. Qu'il nous suffise de citer un fait. Lorsque M. Vesnitch, ministre de Serbie à Paris, demanda aux Alliés la remise de la flotte de l'Autriche-Hongrie à la Serbie représentant le peuple serbe-croate-slovène d'Autriche-Hongrie, l'Italie s'y opposa invoquant ce fait que le Conseil National déclarait le peuple serbe-croate-slovène de l'Autriche-Hongrie représenté uniquement par le *Comité yougoslave*. En effet le Conseil National avait fait savoir aux Alliés, par une note « *diplomatique* » en date du 3 novembre 1918, que la représentation « *diplomatique* » auprès de tous les Gouvernements alliés ainsi qu'aux *conférences d'armistice* était confiée à M. Trumbitch, président du *Comité yougoslave* (1).

En même temps qu'il faisait des démarches auprès des Alliés pour sa reconnaissance, le Conseil National envoyait son président M. Korosec et quelques-uns de ses membres à Genève, où ils devaient se rencontrer avec le Président du Gouvernement serbe pour entamer les pourparlers en vue de la formation d'un état unitaire.

(1) Note signée à Genève par M. Korosec, Président du Conseil national (SISIC, *Documents*, p. 225).

L'entrevue eut lieu le 6 novembre 1918. Les représentants du Conseil National désiraient que l'unité nationale ne fut qu'une manifestation pour l'étranger, à l'intérieur chacun resterait chez soi : le Gouvernement serbe à Belgrade, le Conseil National à Zagreb. L'unité ainsi faite serait maintenue jusqu'à la convocation de la constituante. Le président du Conseil serbe ne fut pas très satisfait de ces propositions, il entendit une unité nationale telle qu'on l'avait prévue à Corfou. On discuta. Devant l'intransigence des délégués du Conseil National, devant leur menace de ne plus prendre part aux délibérations et de rédiger un manifeste aux Etats alliés si l'on n'adoptait pas leur point de vue, le Président du Conseil serbe céda. Un accord (1) fut signé le 9 novembre 1918 sous forme de deux actes : une déclaration et un procès-verbal. L'accord est connu généralement sous le nom de : « *Déclaration de Genève* ».

La déclaration proclame l'unité nationale qui en face de l'étranger sera représentée par un ministère commun. A l'intérieur le Gouvernement de Belgrade et le Conseil National de Zagreb conservent leurs pouvoirs respectifs, au moins ceux qui ne sont pas attribués au ministère commun.

(1) F. SISIC, *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 237 à 238, Zagreb, 1920.

La Déclaration souligne dans son alinéa 2 l'unité du pays « à partir de ce jour et par cet acte un nouvel Etat est né et apparaît comme un Etat unitaire indivisible et membre de la Société des Nations indépendantes. Les frontières qui nous séparaient n'existent plus » (1).

La Déclaration de Genève ne s'occupe pas, comme la Déclaration de Corfou, d'organiser les pouvoirs politiques pendant la période provisoire, c'est-à-dire jusqu'à la convocation de la Constituante. Elle charge le Gouvernement de Serbie et le Conseil National de Zagreb d'expédier les affaires chacun dans son ressort territorial. La Constituante élue au suffrage universel, égal, direct et secret votera une constitution qui sera à la base de toute la vie de l'Etat; elle sera la source et l'aboutissement de tous les pouvoirs et de tous les droits. Elle devra régler, dans un esprit démocratique, toute la vie de l'Etat.

Le procès-verbal, qui est joint à la déclaration, traite des quatre points suivants :

1° Reconnaissance du Conseil National de Zagreb, comme le représentant et le Gouvernement des

(1) F. SISIC, *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes* 1914-1919, p. 236, Zagreb.

Slovènes, Croates et Serbes de l'ex-monarchie austro-hongroise;

2° Constitution des organes communs — le ministère commun — de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes;

3° Protestation contre l'occupation du territoire national par les troupes italiennes;

4° Rapports avec le Monténégro.

Nous donnons quelques détails sur chacun de ces points :

1° La Serbie reconnaît le Conseil National comme le Représentant et le Gouvernement des Serbes, Croates et Slovènes de l'ex-Monarchie et elle interviendra auprès des Gouvernements alliés pour appuyer la demande en reconnaissance du Conseil National envoyée par M. Korosec le 3 novembre, donc trois jours avant l'entrevue de Genève.

2° Le procès-verbal traite de la formation d'un *ministère commun*. On ne touchera pas aux systèmes politiques existants, mais un ministère commun doit être formé et le jour même de sa formation on lui confèrera les directions suivantes :

a) La politique extérieure et les organes s'y rattachant;

b) Les affaires militaires et navales, dans la mesure où elles intéressent la sécurité territoriale de la nation;

c) Le commerce et la police maritimes;

d) Les préparatifs pour la réunion de la Constituante;

e) Au Ministère commun est aussi confié le soin de veiller à la coordination des autres services relevant de la compétence des Gouvernements locaux.

Pour diriger les affaires communes on prévoit 12 délégués, 6 només par le Gouvernement serbe. 6 nommés par le Conseil National. Il est décidé que 6 délégués seront nommés immédiatement, la nomination des 6 autres se fera plus tard (1).

Ces ministres devront prêter serment au Roi de Serbie, s'ils sont nommés par la Serbie, et au Conseil National, devant le président du Conseil, s'ils sont nommés par le Conseil National.

3° Le procès-verbal demande de protester auprès des Gouvernements alliés contre l'occupation par les Italiens du territoire national. Le Conseil National et

(1) Du côté Serbe : MM. Ljouba Davidovitch, Mika Gavrilovitch et Draga Pavlovitch ; du côté du Conseil national, Janke Breic, Dr. Cingrija et Dusan Vassiljevitch.

le Ministère des Affaires étrangères de Serbie protesteront en même temps.

4° Enfin le procès-verbal proclame que le Monténégro fait partie intégrante du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et qu'il doit s'unir à ce Royaume. Le Ministère commun mènera les pourparlers avec les représentants monténégrins.

Telles sont les dispositions des deux actes qui forment la Déclaration de Genève. Ils sont loin de faire l'unité nationale, comme la concevait la majorité du peuple, ils organisent plutôt un Etat « sui generis ».

Le Ministère commun n'était pas viable. Pratiquement nous ne croyons pas que ces 12 membres se seraient mis d'accord sur les rôles qu'ils devaient jouer dans ce ministère. D'autre part la Déclaration de Genève prévoyait trois Gouvernements. Le Gouvernement commun dont le siège, d'après les auteurs de la Déclaration, devait être à *Paris*; les deux autres particuliers à Belgrade pour la Serbie, à Zagreb pour la Croatie. De plus, les Gouvernements locaux de Ljubliana, Sarajevo et Split n'étant pas supprimés par la Déclaration, il est à supposer qu'ils devaient subsister à côté de ces trois Gouvernements prévus par la Déclaration.

On peut juger d'après ces indications du désordre créé par le travail néfaste du Conseil National. L'intégrité territoriale de l'Etat futur était compromise et l'unité nationale était en jeu. On peut s'étonner que

M. Pachitch, président du Conseil serbe, ait consenti à signer l'accord de Genève. Nous avons indiqué plus haut les menaces qui le déterminèrent à céder. Pour comprendre la situation difficile où il se trouvait et pour voir à quel point l'unité nationale était menacée, il faut rappeler l'attitude de l'Italie, et celle des Etats alliés.

L'Italie avait toujours été opposée à l'unité nationale intégrale des Serbes, Croates et Slovènes; tout au plus consentait-elle à l'unité des Serbes, Croates et Slovènes de l'ex-Autriche-Hongrie. Il était naturel, dans ces conditions, que la politique italienne soutînt le Conseil National. Rappelons ici que pendant la durée des travaux de la Conférence de la Paix, l'Italie refusa toujours de reconnaître la délégation du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes telle qu'elle était reconnue par les autres Etats alliés. Elle fit toujours une distinction entre la Délégation de Serbie et celle des Serbes, Croates et Slovènes de l'ex-Autriche-Hongrie, délégations qui en réalité n'existaient pas séparément. L'Italie n'a d'ailleurs reconnu l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes que par le traité de Rappalo du 12 novembre 1920.

D'autre part, les Alliés et notamment la France pressaient le Gouvernement serbe de s'entendre le plus tôt possible avec Zagreb et de faire en sorte que Serbes, Croates et Slovènes fussent représentés à la Conférence de la Paix comme un seul Etat.

Nous pouvons comprendre maintenant que M.

Pachitch ait signé la Déclaration de Genève, car la non-signature signifiait la rupture et menaçait gravement l'unité nationale, mais elle n'en répudiait pas l'idée. Le but de M. Pachitch, en signant cette Déclaration qu'il désapprouvait du fond de son cœur, comme nous allons le voir, était de ne pas provoquer la rupture qui aurait pu avoir des conséquences irréparables et de gagner du temps. De deux mauvaises solutions, il choisissait celle qui l'était le moins.

Par un télégramme du 27 octobre 1918 il fit connaître aux membres du Gouvernement restés à Corfou ce qui s'était passé à Genève. Après avoir expliqué l'activité déployée pour essayer de persuader aux représentants du Conseil National, que leurs conclusions étaient néfastes à l'unité nationale, il disait : « dans cette situation difficile il ne restait, si on désirait sauver l'unité de notre peuple, qu'à accepter des « *demi-mesures* » et à empêcher la rupture avant qu'on eut fait quelques chose pour prouver l'unité nationale et la faire re-présenter » (1).

Le télégramme du 31 octobre, 13 novembre 1918 envoyé également aux membres du Gouvernement restés à Corfou révèle les angoisses du Président du Conseil : « je n'ai pas eu de moments plus pénibles dans

(1) *Radikal*, n° 341 des 7 et 8 janvier 1923, Belgrade.

« ma vie. Quand je me trouvais en face de la mort je
« ne me sentais pas si mal qu'en ces intants où l'on déci-
« dait si notre peuple serait uni, ou s'il resterait divisé
« après tant de sacrifices et un si brillant succès » (1).

La Déclaration de Genève ne vécut guère. M. Pachitch lui-même, quittant Genève, exprimait le doute que cet accord put se réaliser. Le 11 novembre, dès que les autres membres du Gouvernement serbe à Corfou connurent la Déclaration, ils remirent télégraphiquement leur démission à M. Pachitch, qui, de retour de Genève, se trouvait à Paris. A son tour, il désapprouva la Déclaration et remit la démission de son Cabinet au Régent Alexandre. Dans une entrevue avec M. Pichon, il déclara que l'accord de Genève n'étant pas approuvé par les autres membres du Cabinet il avait démissionné et que par conséquent l'accord même n'était plus en vigueur.

M. Pachitch fut de nouveau chargé de former un Cabinet de coalition qui fut constitué le 3/16 novembre, mais entre temps deux faits se produisirent. Le 13/26 novembre on reçut à Paris un télégramme de M. Pribitchevitch, vice-président du Conseil National de Zagreb, disant que M. Korosec, président du

(1) DJORDJEVITCH, *La Serbie et les Yougoslaves pendant la guerre 1914-1919*, p. 271.

Conseil National, n'était pas autorisé par le Conseil National pour entamer les pourparlers avec le Gouvernement serbe en vue de la formation du Ministère commun. Et, par l'envoi de ses délégués à Belgrade en vue d'entamer des pourparlers pour l'union avec la Serbie, le Conseil National lui-même considérait l'accord de Genève comme nul et non avenu.

En effet, le Conseil National s'étant vu aux prises avec beaucoup de difficultés, certains de ses membres demandèrent l'envoi immédiat de délégués à Belgrade en vue de l'union de tous les Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat. Quelques orateurs au Conseil National soulignèrent l'état précaire du pays imputable aux agissements du Conseil. Ils mirent en lumière le désordre intérieur, les pillages, l'impuissance du Conseil révélée par l'échec de l'appel de mobilisation et l'impossibilité de faire rentrer les impôts. Ils dénoncèrent une politique extérieure sans résultats, l'avance continue des Italiens, les frontières ouvertes aux agents bolchevistes libres de venir semer leurs idées dans le pays sans qu'aucune puissance put s'opposer à eux.

Le Conseil National décida le 14 novembre de se mettre immédiatement en rapport avec le Gouvernement serbe. L'élan vers la Serbie ne se produisit pas seulement en Croatie. Au moment où le Conseil National se décidait à des pourparlers, le Gouvernement local de la Dalmatie envoyait un projet urgent au Conseil National, soulignant toute l'importance qu'il y

avait à s'unir avec la Serbie. Le Gouvernement local de Bosnie et Herzégovine s'était rallié à l'opinion de celui de la Dalmatie. Le Gouvernement local de la Slovénie lui aussi signalait le grand danger de l'avance des Italiens et réclamait l'union immédiate. La Voïvodine et le Srem, spontanément et sans attendre la décision du Conseil National, avaient envoyé quelques personnages à Belgrade, pour annoncer au Gouvernement leur attachement pur et simple à la Serbie.

Le Conseil National décida donc de convoquer, pour le 20 novembre, une séance plénière qui trancherait la question. En réalité la solution ne sera apportée que par la séance du 23 novembre qui se terminera le 24.

A la séance du 20 novembre on communiqua le projet du Gouvernement de Dalmatie auquel s'était rallié le Gouvernement local de Bosnie et Herzégovine et dans lequel les auteurs faisaient ressortir le préjudice causé à l'Etat par la prolongation de la situation provisoire.

Tandis que se passaient ces événements à Zagreb, quelques membres du Gouvernement serbe arrivaient de Corfou à Belgrade. Fidèles à leur programme d'unité nationale, ils décidèrent d'envoyer l'un d'eux à Zagreb pour déterminer le Conseil National à ne plus prolonger un état de choses aussi néfaste. Ce fut M. Nintchitch qui partit. Il arriva à Zagreb juste à temps pour assister à la séance du 23/24 novembre qui restera une séance

historique. M. Pribitchevitch, en ouvrant la séance, décrivit la situation du nouvel Etat. Il ajouta que si on n'arrivait pas à s'entendre avec le Gouvernement serbe les troubles se produiraient dans le pays. M. Nintchitch prit la parole après M. Pribitchevitch; au nom du Gouvernement serbe il invita le Conseil National à voter l'union avec la Serbie.

Il fut parlé de l'accord de Genève mais pour passer outre aussitôt, les membres du Conseil National étant d'avis qu'il fallait l'unité nationale réalisée par l'union avec la Serbie. Restait à déterminer dans quelles conditions se ferait l'unité nationale.

Six projets furent proposés et lus à la séance. Pour montrer l'esprit qui régnait, nous nous permettrons de les exposer brièvement.

Le projet de M. Raditch, leader du parti paysan républicain croate faisait du futur Etat un Etat fédéral. Le pouvoir exécutif serait confié à 3 régents : le prince héritier de Serbie, le ban de Croatie et le président du Gouvernement local de Slovénie, ils nommeraient le Gouvernement fédéral commun qui comprendrait trois sections : Affaires extérieures, Guerre, Ravitaillement. Le Gouvernement fédéral serait responsable devant un Conseil fédéral composé de 42 membres, élus au nombre de 10 par la Chambre des Députés serbe, 10 par le Sabor croate, 10 par le Narodni Svet de Slovénie, 4 par le Sabor de Bosnie, 2 par la Chambre des Députés monténégrine, 2 par le Sabor de Dalmatie, 2 par

la Voïvodine et 2 par l'Istrie. Les affaires qui ne releveraient pas du Gouvernement fédéral commun devraient être attribuées aux Gouvernements autonomes locaux. Les Gouvernements locaux devraient être au nombre de six : Serbie et Monténégro, Croatie, Slovénie, Bosnie et Herzégovine, Dalmatie, Voïvodine, responsables devant les Chambres des Députés des pays respectifs (1).

Le projet de M. Radic ne retint pas l'attention du Conseil National.

Le projet de M. Andjelinovitch demandait l'union avec la Serbie en un seul Etat avec un Gouvernement commun pour les affaires communes et un Parlement commun qui légiférerait pour tout le territoire.

Le troisième projet, celui de M. Tressic Pavicic, le plus court de tous, proposait d'adopter la Déclaration de Corfou et de former un Gouvernement sorti de la Constituante.

Le quatrième projet, celui du parti socialiste, se ralliait au projet du Gouvernement local de la Dalmatie, projet dont nous parlerons plus loin. Il contenait une réserve, au sujet de la forme de l'Etat, le

(1) SISIC : *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 270. Zagreb 1920.

parti socialiste n'admettait pas la Monarchie comme forme de l'Etat.

Le cinquième projet, qui était présenté par la coalition serbo-croate, exprimait le désir de l'union avec la Serbie et le Monténégro et demandait l'envoi de délégués à Belgrade pour la formation immédiate d'un Gouvernement commun dont les membres seraient pris parmi les représentants de la Serbie et du Monténégro et dans le Conseil National de Zagreb. Comme base des pourparlers le projet indiquait la Déclaration de Corfou et le projet soumis par le Gouvernement local de Dalmatie que nous allons brièvement résumer.

Le projet du Gouvernement local de la Dalmatie auquel se ralliaient les socialistes, tout en faisant une réserve quant à la forme de l'Etat, et la coalition serbe-croate, indiquait en tête la nécessité de proclamer l'unité nationale. « Les intérêts vitaux de notre peuple
« exigent, notamment pour assurer la défense contre
« l'Italie et pour garantir l'ordre intérieur, d'unir, sans
« tarder, la Serbie, le Monténégro et les autres terri-
« toires peuplés par les Serbes, Croates et Slovènes en
« un seul Etat qui prendra le nom d'Etat des Serbes,
« Croates et Slovènes » (1).

(1) SISC : *Documents sur la formation du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 268, Zagreb, 1920.

La Constituante décidera de la forme de l'Etat : monarchie ou république, et votera les lois fondamentales du pays. Elle choisira le nom définitif du futur Etat, son drapeau et sa capitale.

Jusqu'à la convocation de la Constituyente, le *pouvoir législatif* sera confié au Conseil National auquel seront joints 50 représentants de la Chambre des Députés serbe élus par celle-ci et représentant tous les partis politiques, 5 députés élus par la représentation nationale du Monténégro et 5 membres du Comité yougoslave de Londres.

Quant au pouvoir exécutif il sera confié au Prince héritier de Serbie, Alexandre, qui prendra le nom de Régent de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. Le Régent choisira suivant les principes parlementaires, au sein du Conseil National élargi, les membres du Gouvernement commun. Les affaires communes seront réparties entre 11 ministères : Présidence, Affaires étrangères, Intérieur, Guerre, Marine, Finances, Prévoyance sociale, Instruction publique, Santé publique, Ravitaillement et Agriculture, Communications. A ces ministères seront adjoints cinq ou sept sous-secrétariats d'Etat représentant chacun une province : Serbie, Bosnie et Herzégovine, Dalmatie, Croatie et Slovénie, Monténégro et Voïvodine. Les sous-secrétariats seront les intermédiaires entre les Gouvernements locaux qu'ils représentent et le Gouvernement central. Les sous-secré-

taires d'Etat auront le droit de vote au Conseil des Ministres.

Des Gouvernements locaux fonctionneront à Belgrade, Zagreb, Ljoubliana, Sarajevo, Split et éventuellement Cétigné et à Novi-Sad. A leur tête seront des gouverneurs et à Zagreb un ban, tous nommés par le Régent.

Le siège du Gouvernement central et du Conseil National sera à Sarajevo où sera également convoquée la Constituante. Le Gouvernement central et le Conseil National seront responsables de l'action des Gouvernements locaux qui administreront le pays suivant la législation existante.

Les projets que nous venons de voir furent discutés à la séance du Conseil National du 23 novembre. On ne put tomber d'accord et on décida de nommer sept membres qui redigeraient les conditions définitives que les délégués du Conseil National porteraient au Gouvernement serbe. La commission des sept membres termina son travail et le soumit au Conseil National dans la séance de l'après-midi. Sa rédaction fut adoptée *par tous les membres du Conseil National, sauf MM. Raditch et Hrvoj*. Les quatre membres socialistes firent simplement une réserve concernant la Régence. La rédaction adoptée était faite sur le modèle du projet du Gouvernement local de Dalmatie. Nous signalerons cependant quelques changements.

La majorité de la Constituante qui aura à statuer définitivement sur la formation du nouvel Etat devra être des deux tiers des voix totales. La Constituante devra se réunir au plus tard six mois après la conclusion de la paix. Le Conseil National qui a le pouvoir législatif devra être renforcé d'un nombre proportionnel — nombre proportionnel que le texte n'indique pas — de députés de la Skoupchtina et de la Chambre monténegrine. Dans le projet du Gouvernement local de Dalmatie, nous l'avons vu, le nombre de représentants était fixé pour toutes les provinces.

Le droit d'initiative et de sanction sont confiés au Gouvernement commun. Le Conseil National ne peut être ajourné que par sa propre décision et ne peut être dissous jusqu'à la convocation de la Constituante. Le siège du Gouvernement et du Conseil National sera désigné d'accord avec le Gouvernement serbe.

Le nombre des ministères n'est pas fixé. Une aide financière pourra être donnée aux Gouvernements locaux par le Gouvernement central avec le consentement du Conseil National. La rédaction définitive donnait enfin les noms des 28 membres qui iraient à Belgrade entamer des pourparlers avec le Gouvernement serbe.

Après de longues discussions cette rédaction fut votée à 10 heures et demie du soir. Dans la séance du 25 novembre on discuta de nouveau si on devait partir à Belgrade. Il y avait de nouvelles hésitations. On

pensa envoyer trois membres à Belgrade tandis que les autres attendraient à Zagreb le retour de M. Korosec qui était à Paris. On se sépara ce jour-là sans se mettre d'accord. Ce n'est que le 26 novembre, dans une séance du Comité central du Conseil National tenue après 10 heures du soir, que le départ pour Belgrade fut décidé. Jusqu'à 10 heures le Comité central avait délibéré sans prendre aucune résolution. Il venait de se séparer quand M. Pribitchévitch, vice-président du Conseil National, et ses partisans se réunirent de nouveau et décidèrent le départ pour le lendemain à 8 heures du matin. On prévint en toute hâte de cette décision les membres désignés pour le voyage et qui étaient absents. Le lendemain, 27 novembre, par train spécial, la délégation partit pour Belgrade où elle arriva le 28 novembre.

Les membres du Gouvernement serbe n'étaient pas tous à Belgrade, les uns étaient encore à Corfou et le Président du Conseil M. Pachitch était à Paris; c'est M. Protitch, président du Conseil par intérim et deux ministres, MM. Liouba Yovanovitch et Nintchitch, qui reçurent les envoyés du Conseil national.

La délégation du Conseil National rédigea ses nouvelles conditions sous la forme d'une adresse qui fut lue devant le prince héritier de Serbie entouré des membres du Gouvernement serbe présents à Belgrade le 1^{er} décembre 1918, jour où l'unité nationale fut proclamée. L'adresse de la délégation du Conseil National et la réponse qui lui fut faite par le Régent Alexandre

sont donc les deux actes qui proclament l'unité nationale.

Quelles sont en définitive les conditions de la délégation du Conseil National, exprimées dans l'adresse?

L'adresse rend d'abord hommage au Régent, commandant suprême de l'armée nationale victorieuse et lui communique que le Conseil National a décidé le 24 novembre de s'unir à la Serbie. « Le Conseil
« National, dit cette adresse, a élu la délégation qui
« se trouve devant Votre Altesse Royale pour vous
« communiquer officiellement et solennellement sa décision. Le Conseil National a décidé que le pouvoir
« exécutif sur tout le territoire qui constitue actuellement l'Etat uni des Serbes, Croates et Slovènes serait exercé par S. M. le Roi Pierre, c'est-à-dire
« par son héritier comme Régent, Votre Altesse
« Royale et qu'il serait formé d'accord avec le Gouvernement de Votre Altesse Royale et les représentants de tous les partis politiques en Serbie et au
« Monténégro un seul Gouvernement parlementaire
« sur le territoire yougoslave avec une représentation
« nationale ».

La délégation confirme ensuite le désir du Conseil National que le Gouvernement formé soit, suivant les principes parlementaires, responsable devant la Représentation Nationale qui restera en session jusqu'à la convocation de la Constituante. Jusqu'au vote de la

Constitution la Délégation voudrait voir subsister les corps administratifs autonomes existants qui seraient placés sous le contrôle du Gouvernement central. Le Gouvernement devra pendant la période transitoire s'occuper de la faire disparaître et travailler à la convocation de l'Assemblée Constituante. Cette Assemblée devra être élue au suffrage universel, direct et proportionnel et se réunir au plus tard six mois après la conclusion de la paix.

L'adresse parle ensuite de l'occupation de territoires par les Italiens, mais cette question n'intéresse pas notre sujet.

Le second acte qui consacre l'unité nationale est la réponse que le Régent Alexandre fit à l'adresse de la délégation du Conseil National. Il exprima la grande joie que lui causait la communication de la délégation et proclama au nom de Sa Majesté le Roi Pierre I^{er}, l'union de la Serbie avec les pays des Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat : le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Il ajouta : « Conformément aux
« désirs et aux vues que vous avez bien voulu m'ex-
« poser et que moi et mon Gouvernement acceptons, le
« Gouvernement fera immédiatement le nécessaire pour
« réaliser vos désirs aussi bien en ce qui concerne la
« période transitoire et provisoire jusqu'à la convoca-
« tion et la fin des travaux de la Constituante que
« pour les élections de l'Assemblée Constituante et la
« composition de celle-ci ».

Ainsi par ces deux actes du 1^{er} décembre 1918 l'unité du peuple serbe-croate-slovène devint une réalité. Il s'agissait désormais de la mettre en pratique. Signalons que ce jour du 1^{er} décembre est devenu le jour de la fête nationale.

La délégation du Conseil National publia à Belgrade, le 3 décembre, un communiqué par lequel elle annonça que l'union avait été proclamée le 1^{er} décembre par les adresses respectives de la délégation du Conseil et de S. A. le Régent Alexandre et que désormais le Conseil National n'avait plus le pouvoir exécutif sur le territoire habité par des Serbes, Croates et Slovénes de l'ex-Monarchie austro-hongroise, il ne conservait que l'expédition des actes administratifs jusqu'à la formation du Gouvernement commun (1).

Le Gouvernement commun formé par M^s Protitch le 16 décembre 1918, fut un Gouvernement de concentration représentant tous les partis politiques importants du Royaume Uni des Serbes, Croates et Slovénes. Il se composait de 20 membres dont deux, le président et le vice-président, étaient sans portefeuille,

Le Gouvernement commun se présenta le 16 dé-

(1) Le Conseil national fut dissous le 28 décembre 1918.

cembre à la Chambre des Députés serbe où la communication officielle de l'unité nationale fut accueillie par des applaudissements frénétiques. Ainsi les difficultés étaient vaincues et l'unité, compromise un moment par les agissements du Conseil National de Zagreb, était faite, à la grande joie du peuple et à la satisfaction de tous les Alliés qui désiraient une paix véritable dans le proche Orient et l'Europe Centrale. Nous pouvons dire « à la grande joie du peuple » car si le Conseil National de Zagreb ne servit pas toujours la cause de l'unité, s'il y eut des moments d'égarement, le peuple, lui, eut la conscience nette de cette unité et il fit pression sur le Conseil National pour assurer l'union de tous les Serbes, Croates et Slovènes en un seul Etat. L'attitude de certains membres du Conseil National peut s'expliquer, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, par des motifs d'ambition personnelle. Ils pensaient encore arriver au pouvoir plus facilement dans un Etat croate autonome où ils étaient déjà détenteurs du pouvoir que dans le grand Etat des Serbes, Croates et Slovènes où la loi des sélections les aurait peut-être éliminés. Elle peut s'expliquer aussi par des influences du dehors : l'Italie désirait un Etat voisin qui ne fut pas trop puissant, une Croatie indépendante lui sembla préférable à un Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, la Hongrie gardait l'espoir secret de voir la Croatie de nouveau sous la couronne de Saint-

Etienne (1). Les suggestions venues de l'étranger peuvent expliquer bien des errements.

Avant de terminer cette étude, il nous semble nécessaire de dire quelques mots sur la période qui s'étend du jour de la proclamation de l'unité nationale à la convocation de l'Assemblée Constitutante.

Le Gouvernement commun aussitôt formé prit des mesures qui traduisaient pour ainsi dire matériellement l'unité nationale. Dans sa séance du 22 décembre, il décida que les légations et les consulats de la Serbie à l'étranger prendraient à partir de ce jour le nom de Légations et Consulats du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Il établit un nouveau drapeau et un nouvel écusson pour tout le Royaume et décida le libre emploi des alphabets cyrillique et latin (2).

A la séance du 10 janvier 1919 l'emploi du calendrier grégorien fut décidé dans tout le Royaume et cette décision fut mise en vigueur le 28 janvier 1919

(1) Nous avons raconté plus haut que le Gouvernement hongrois avait accrédité auprès du Conseil national un Ministre plénipotentiaire.

(2) On sait qu'en Croatie et en Slovénie, on employait surtout l'alphabet latin. Dans les autres provinces, l'emploi de l'alphabet cyrillique prédominait.

sous forme d'une loi, que le Gouvernement s'engageait à présenter au Parlement (1).

Le Parlement commun, composé de 296 membres, fut convoqué par un décret du 24 février 1919 se réunissant à Belgrade le 16 mars 1919 et la première séance fut ouverte par le Régent Alexandre qui lut une adresse contresignée par les membres du Gouvernement commun.

Le Parlement provisoire devait terminer les affaires les plus urgentes, voter une loi pour l'élection de la Constituante et lui céder la place. Il s'acquitta mal de sa tâche et s'éternisa en des discussions interminables. La loi qui nous intéresse ne fut votée que le 2 septembre 1920, elle fut promulguée au *Journal officiel* n° 195 de septembre 1920 sous le titre « Loi sur les élections des députés à l'Assemblée Constituante du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ». Cette loi est issue de la loi électorale serbe, dont le projet a été élaboré au sein du ministère de la Constituante (2) et transmis à la

(1) Jusqu'à cette date, en Serbie et au Monténégro, on se servait du calendrier Julien qui est de 13 jours en retard sur le calendrier Grégorien.

(2) On sait que le Gouvernement commun comprenait le portefeuille du Ministre de la Constituante.

Chambre le 29 août 1919. Sans indiquer la date des élections, elle fixait dans son article premier la date du 12 décembre 1920 pour la réunion de l'Assemblée Constituante à Belgrade. Nous aurons l'occasion de l'analyser plus loin. Les élections ordonnées par un décret en date du 7 septembre eurent lieu le 28 novembre 1920 et l'Assemblée Constituante se réunit à Belgrade le 12 décembre 1920.

DEUXIEME PARTIE

Constitution de Vldovdan

TITRE PREMIER

ORIGINE DE LA CONSTITUTION

Le Parlement provisoire avait voté la loi électorale qui devait servir uniquement à l'élection des membres de la Constituante. Son titre « Loi des élections des députés pour la Constituante » l'indiquait nettement. Le dernier article de la loi, l'article 121 fixait les élections pour la Constituante au 28 novembre 1920 et l'article premier convoquait la Constituante à Belgrade pour le 12 décembre.

Cette loi n'était autre que l'ancienne loi électorale serbe remaniée sur certains points. Nous croyons devoir en donner un résumé rapide, nous exposerons la loi élec-

torale actuellement en vigueur lorsque nous parlerons de la représentation nationale à propos du texte de la Constitution.

La loi conserve de la loi serbe le scrutin de liste départementale. La loi détermine les circonscriptions électorales. Dans chaque circonscription il y a un député par 30.000 habitants ou par fraction dépassant 7.000. Les villes importantes forment des circonscriptions électorales distinctes : Belgrade élit 6 députés, Zagreb 5, Lioubliana 4.

Le suffrage est direct et secret. La majorité du peuple étant illettrée, le vote a lieu à l'aide d'une boule en caoutchouc que l'on dépose dans l'urne de la liste pour laquelle on vote. Ce système de vote exclut totalement la possibilité de « panachage ».

La répartition des sièges entre les différentes listes s'effectue après deux opérations. Le nombre total des électeurs d'une circonscription électorale, ayant pris part au vote, est divisé par le nombre de députés à élire dans la même circonscription. Puis on divise le nombre de voix obtenu par chaque liste par le *quotien électoral*. Le quotient ainsi obtenu indique le nombre de députés à prendre, en suivant l'ordre des candidats établis sur la liste. Si un ou plusieurs sièges se trouvent libres après cette deuxième opération ils sont attribués aux plus grands restes des listes.

L'article 14 de la loi contient une disposition caractéristique. Il exige que chaque liste ait un ou plu-

sieurs candidats « *qualifiés* », c'est-à-dire possédant un diplôme de faculté. Dans les circonscriptions élisant moins de 4 députés, l'un d'eux devra être qualifié. Si la circonscription élit plus de 4 députés, on divise le nombre de députés à élire par 4 ; le quotient obtenu indique le nombre de députés « *qualifiés* » à élire. Cette mesure n'avait d'autre but que d'assurer la présence au Parlement, de députés ayant une culture générale. On pouvait craindre, en effet, dans un pays essentiellement agricole comme le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, que le Parlement ne se trouvât composé que d'agriculteurs.

Le député « *qualifié* » est pris dans la liste qui a fourni le plus grand nombre de députés. S'il y a plusieurs députés « *qualifiés* » à élire on procède à l'attribution des sièges à chaque liste suivant le système appliqué aux autres députés, avec cette différence, cependant, que le nombre total des voix est alors divisé par le nombre de députés « *qualifiés* » à élire.

L'unité venant de se réaliser aussi la loi crut-elle bon de préciser dans son article 9 quelles catégories de gens pourraient se considérer comme sujets du Royaume. Sont sujets du Royaume, peuvent se prévaloir de ce titre et demander le droit d vote : sujets de la Serbie et du Monténégro en date du 1^{er} décembre 1918, tous ceux qui avaient, à la date du 1^{er} décembre 1918 le droit d'indigénat dans une commune du territoire du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, tous

ceux qui étaient de tribus et de langue slaves et qui, au moment de la confection des listes d'électeurs, étaient établis définitivement dans une commune du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Les habitants qui, d'après les traités de paix de Versailles, du Trianon et de Saint-Germain, pouvaient opter pour une puissance étrangère n'eurent pas le droit de voter.

La loi indique ensuite dans quelles conditions on est électeur et éligible. Sont électeurs tous les sujets du Royaume âgés de 21 ans révolus. Le droit de vote des femmes n'est pas admis. Les officiers et les soldats sous les drapeaux ne peuvent pas voter. Les condamnés de droit commun sont privés de droit de vote mais la loi stipule expressément que la mesure n'atteint exclusivement que les condamnés de droit commun car elle tient à réhabiliter les citoyens condamnés pour délits politiques par les autorités de l'Autriche-Hongrie

Sont éligibles les nationaux et même les naturalisés, à condition qu'ils aient vécu dix ans dans le pays depuis leur naturalisation. Il faut d'autre part avoir 25 ans et jouir de tous ses droits civils et politiques. Les fonctionnaires de police ne sont pas éligibles. Les présidents et les juges des tribunaux ne sont pas éligibles dans la circonscription où ils servent. Tout service public est incompatible avec la fonction de député. Il s'agit plutôt d'une incompatibilité spéciale car les fonctionnaires élus conservent leurs postes mais cessent d'exercer leur fonction. Seuls les ministres et les profes-

seurs des Faculté de Droit cumulent leurs charges et celle de député.

La Constituante élue suivant cette loi électorale comptait 419 membres divisés en plus de 15 partis politiques de différentes nuances. La loi avait en effet pour résultat d'encourager les petits partis à se présenter aux élections. De tous les partis 7 seulement comptaient plus de 20 députés, tous les autres en avaient moins de 10.

Ce grand morcellement de l'Assemblée nous permet de prévoir toutes les difficultés qui retarderont l'exécution d'une œuvre que le peuple attendait avec impatience, d'autant plus que les partis représentaient des tendances extrêmes. Avant même l'ouverture solennelle de l'Assemblée, les difficultés se présentèrent et les séances préliminaires furent marquées, comme nous allons le voir, par de vifs incidents provoqués par la question de la souveraineté de l'Assemblée. Dans la séance préliminaire du 12 décembre 1920 le président d'âge déclara qu'il fallait procéder, dès les prochaines séances, à l'élection du comité de vérification, élection qui serait faite suivant le règlement élaboré, en vertu de l'article 121 de la loi électorale, par le Gouvernement en collaboration avec la Commission législative. A la séance suivante, celle du 13 décembre, on devrait procéder à l'élection du bureau de la Constituante. Le leader du parti communiste, M. Markovitch, demanda la parole; le président provisoire la lui refusa en invoquant le règlement intérieur de la Constituante qui s'y

opposait avant que le bureau ne fut constitué. L'extrême-gauche protesta énergiquement, mais M. Markovitch n'eut la parole qu'après l'élection du comité de vérification. Après avoir qualifié les actes du président d'actes arbitraires, il fit alors une déclaration au nom de son parti. Ce parti considérant l'Assemblée Constituante comme un pouvoir initial et souverain se refusait à reconnaître le règlement. Il demandait la formation d'un Comité chargé d'élaborer un nouveau règlement intérieur pour l'Assemblée. Disons ici que ce qui pesait surtout au parti communiste c'était l'obligation de prêter serment au Roi.

M. Manditch, au nom du club yougoslave, désavoua aussi le règlement provisoire et le qualifia d'illégal. Il prétendait que le Gouvernement avait bien le droit, en vertu de l'article 121 de la loi électorale, d'élaborer ce règlement en collaboration avec la Commission législative, mais le Gouvernement n'avait fait ce règlement qu'après la dissolution du Parlement provisoire et M. Manditch refusait le caractère de légalité à la Commission législative qui avait continué à siéger après la dissolution.

M. Rista Djokitch déclara que son parti, le parti paysan, acceptait provisoirement le règlement, mais il demandait qu'un comité fut nommé qui en présenterait un nouveau dans un délai de 14 jours.

Le Club national croate, par l'intermédiaire de M. Pavitchitch, fit savoir lui aussi qu'il ne reconnaissait

pas le règlement, d'abord, parce qu'il était illégal, ayant été fait par le Gouvernement en collaboration avec la Commission législative dont les fonctions auraient dû expirer à la dissolution du Parlement; ensuite, parce qu'il était en contradiction avec la déclaration de Corfou du 20 juillet 1917, avec les instructions que le Conseil National de Zagreb avaient données le 23 novembre 1918 à ses délégués se rendant à Belgrade pour entrer en pourparlers avec le Gouvernement serbe, et enfin avec les adresses du 1^{er} décembre 1918 de la Délégation du Conseil National et du Prince héritier de Serbie. La constitution, d'après les textes que rappelait M. Pavitchitch, devait résulter d'une entente sur toutes les questions et elle ne devait pas être imposée par une majorité.

D'autres partis contestaient également le règlement. Ainsi le parti républicain le rejetait parce qu'il n'admettait pas que la volonté de qui que ce fût fut imposée à l'Assemblée Constituante. Si, d'après ce parti, on avait respecté ce principe, le règlement rédigé par le Gouvernement n'aurait pas contenu la partie relative au serment.

M. Vesnitch, au nom du Gouvernement, après avoir constaté que la discussion ouverte était contraire à toute pratique parlementaire, indiqua que son Gouvernement avait fait tout son possible pour réunir l'Assemblée Constituante. Il a cru, expliqua-t-il, qu'il était de son devoir de rédiger le règlement en collaboration avec

la Commission législative comme le lui ordonnait l'article 121 de la loi électorale. Après la dissolution du Parlement, la Commission législative n'avait pas été la seule à continuer son travail, la Commission d'Etat pour les élections avait fonctionné, elle aussi, et « c'est « grâce à elle que vous êtes ici; vous ne contestez pas « la légalité de cette Commission mais vous contestez « celle d'une autre Commission et dans le seul but de « faire un reproche » (1), déclara M. Vesnitch aux députés de l'Assemblée Constituante.

La question de la souveraineté de l'Assemblée Constituante soulevée par cette discussion se posait ainsi : dans quelle mesure l'Assemblée Constituante était-elle souveraine ? La souveraineté était-elle entière ou limitée ? Le Gouvernement, tout en considérant le pouvoir constituant comme un pouvoir initial investi d'une pleine souveraineté pensait, qu'en pratique, il ne pouvait pas se passer d'un règlement provisoire, pas plus que d'une salle pour tenir les séances.

A la séance préliminaire du 22 décembre 1920, les députés prêtèrent serment dans les formes indiquées par le règlement provisoire, puis on procéda à l'élection du bureau permanent de l'Assemblée Constituante. Le lendemain, le ministère Vesnitch démissionna afin de

(1) Procès-verbaux, séance du 13 décembre 1920.

pour et par la formation d'un Cabinet dont les membres seraient pris dans l'Assemblée Constituante.

Le nouveau Cabinet, qui fut un Cabinet de coalition, fut formé par M. Pachitch le 1^{er} janvier 1921. On fixa la séance solennelle d'ouverture de l'Assemblée au 14 janvier suivant. C'est ce jour-là que le Prince héritier lut le discours du trône.

Les premières séances furent consacrées à l'adoption des rapports du Comité de vérification des mandats et aux explications personnelles des députés. Le 17 janvier on procéda à l'élection d'un Comité de 20 membres chargés de rédiger un projet de règlement intérieur pour l'Assemblée Constituante. Ce projet devait provoquer des discussions vives et prolongées car il ne contentait pas tous les partis qui avaient repoussé le règlement provisoire.

Si nous insistons sur les débats au sujet du règlement, c'est que le règlement devait trancher des questions très importantes qui intéressent la Constitution. En effet, l'opinion la plus généralement admise est qu'une constitution a pour objet de déterminer la forme de l'Etat, la forme du gouvernement, de reconnaître et de garantir les libertés individuelles (1). La première de ces questions celle de la forme de l'Etat,

(1) ESMEIN : *Eléments de Droit Constitutionnel*, 7^e éd., t. I, p. 34.

nous allons voir, que l'Assemblée constituante l'a résolue en adoptant son règlement intérieur.

Ce règlement conservait l'obligation du serment : chaque député devait juger de poursuivre son travail pour le bien du Roi, du peuple et de l'unité nationale. La reconnaissance de la forme monarchique s'y trouvait donc impliquée. On critiqua trois points du projet de règlement :

1° Il ne permettait pas les discussions prolongées, il limitait le nombre de questions et d'interpellations ;

2° Les votes devaient être adoptés à la majorité qualifiée ;

3° Le serment au Roi était maintenu.

M. Nintchitch défendit le projet à la séance du 15 janvier au nom du parti radical. Il répondit au premier grief en rappelant la nécessité d'accélérer le travail. Il expliqua, pour répondre au deuxième, que par l'expression de la majorité « qualifiée » il faut comprendre non pas la majorité des députés présents, mais la moitié de tous les membres de l'Assemblée, plus une voix. Enfin, il défendit le serment en alléguant qu'il était l'expression d'une conception admise par le Parlement provisoire et adopté d'avance par la majorité de l'Assemblée Constituante (1).

(1) Procès-verbaux des séances de la Constituante, séance VII du 28 janvier 1921.

M. Loukinitch, au nom du parti démocrate déclara le projet conforme à la déclaration de Corfou et à l'adresse du 1^{er} décembre 1918 au Prince héritier Alexandre. Il était entendu par ces actes que le pouvoir exécutif serait confié à Sa Majesté le Roi Pierre et, en son absence, à Son Altesse Royale le Prince Alexandre. M. Loukinitch, s'adressant aux républicains, déclara : « La question de la forme de l'Etat est définitivement et pour tous résolue. Pour vous, frères serbes, originaires de Serbie, la question est résolue par votre Constitution toujours en vigueur et qui n'a jamais été abrogée. En ce qui nous concerne, nous, venus ici de tous les coins de l'Ancienne Autriche-Hongrie, la question est aussi clairement et définitivement résolue (1). »

Le règlement fut voté à la majorité et, après ce vote, les communistes consentirent à prêter le serment, non sans avoir déclaré cependant qu'ils le considéraient comme une pure formalité. Ainsi tous les partis avaient prêté le serment, sauf le parti paysan croate qui s'abstenait de venir à l'Assemblée.

Le 31 janvier, à la neuvième séance, la Commission de la Constituante fut élue. Elle se composait de 11 radicaux, 11 démocrates, 3 membres du Club yougo-

(1) Procès-verbaux : séance VII du 28 janvier 1921.

slave musulman (Spaho), 4 membres du Club yougoslave (Laguinja), 2 socialistes, 7 communistes et 4 paysans, en tout 42 membres.

Les séances de l'Assemblée Constituante furent suspendues le 1^{er} février et un délai de 40 jours fut accordé à la Commission pour élaborer un projet, et faire un rapport sur ce projet à l'Assemblée Constituante. Tous les députés de l'Assemblée Constituante pouvaient assister aux séances de la Commission, mais seuls ses 42 membres et les membres du Gouvernement pouvaient y prendre la parole. Les projets de Constitution pouvaient émaner du Gouvernement ou de tout membre de l'Assemblée Constituante à la condition que, dans ce deuxième cas, ils fussent signés d'au moins 20 députés. Ils devaient être déposés sur le Bureau de l'Assemblée Constituante dans le délai de dix jours qui suivraient la formation de la Commission de la Constitution (art. 119 du règlement intérieur de l'Assemblée Constituante) et ils seraient transmis par les soins du Président de l'Assemblée Constituante à la Commission. Celle-ci devait, d'abord, suivant l'art. 25 du règlement, discuter le projet présenté par le Gouvernement. Si ce projet était rejeté en bloc, elle pouvait en élaborer un nouveau d'après les autres projets qu'on lui aurait soumis.

La Commission tint ses séances du 1^{er} février au 5 avril, le délai de quarante jours qu'on lui avait accordé dut, en effet, être prolongé jusqu'à cette date.

M. Vesnitch fut élu président, mais, dès le 16 février, comme il reprenait son poste de ministre plénipotentiaire en France, il fut remplacé par M. Nintchitch.

Il fut décidé, après la Constitution du Bureau, qu'on discuterait le projet gouvernemental pendant quatorze jours, durant lesquels, les députés de l'Assemblée Constituante pourraient déposer les leurs. Durant ces quatorze jours, la Commission fut saisie de huit projets de Constitution :

1. Projet du Gouvernement (M. Pachitch).
2. Projet de l'ancien Gouvernement (M. Vesnitch).
3. Projet du Club national.
4. Projet du Club socialiste.
5. Projet du Club national musulman.
6. Projet du Club républicain.
7. Projet du Club paysan.
8. Projet des députés Anton Souchnik et autres (du Club yougoslave, parmi lesquels Korosec) ..

De plus, la Commission reçut, à titre documentaire un projet de M. Vesnitch et un projet de M. Markovitch, Ministre de la Constituante. Il faut signaler en outre neuf amendements au projet gouvernemental émanant des différents groupements parlementaires.

Pendant les quatorze jours où l'on discuta le projet du Gouvernement, plus de trente-et-un discours furent

prononcés, la plupart d'entre eux par les représentants des partis autres que les partis du Gouvernement. Les critiques portèrent principalement sur deux points. On trouvait le projet gouvernemental contenu en 86 articles un peu bref, il laissait à résoudre un grand nombre de questions que plusieurs partis estimaient devoir être résolues par la Constitution et non par les lois émanant du législateur ordinaire. On reprochait aussi au projet de ne s'occuper que de la forme de l'Etat et de son organisation et de négliger les problèmes sociaux et économiques dont l'importance est capitale de nos jours (1).

A ces reproches généraux certains partis en ajoutaient de plus particuliers : les socialistes et républicains étaient hostiles à la forme monarchique de l'Etat, les communistes demandaient une fédération républicaine des Soviets, le Club yougoslave voulait une autonomie complète pour les différentes provinces, les paysans enfin, désiraient le développement de l'activité économique.

L'ensemble du projet du Gouvernement rallia 23 voix, 19 se prononcèrent contre lui. Les 23 voix favo-

(1) Voir rapport de la Commission constitutionnelle sur le projet de constitution élaboré par elle.

rables étaient celles des radicaux et des démocrates auxquelles s'ajoutait une voix du parti paysan.

Après que le projet eut été accepté en principe, la Commission se mit à l'œuvre pour le modifier suivant les objections faites par les différents partis et suivant aussi les autres projets qu'on lui avait soumis. Elle travailla activement du 18 février au 5 avril et consacra 33 séances à l'examen des articles. Un cinquième environ de projet gouvernemental fut respecté, mais les quatre cinquièmes en furent modifiés et le nombre des articles passa de 86 à 139.

L'article adoptant la forme monarchique pour l'Etat : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes fut voté par 33 membres sur 42. Seuls donc, les communistes et les socialistes ont voté contre la forme monarchique de l'Etat.

Le projet gouvernemental permettait, quant à la langue, le libre emploi du slovène en Slovénie, mais il ne donnait le nom de langue officielle qu'au serbo-croate. Le slovène se trouvait ainsi dans une situation inférieure, hors de Slovénie. La Commission, sur la proposition de M. Vosnjak, du parti paysan, adopta comme langue officielle le serbo-croate-slovène. Ainsi, l'égalité linguistique, comme nous allons le voir en étudiant le nom et la langue de l'Etat, était reconnue.

L'activité de la Commission fut particulièrement originale dans l'élaboration des prescriptions sociales et

économiques contenues dans les 23 articles du titre III. Ces prescriptions furent ajoutées au projet gouvernemental à la demande des socialistes et du parti paysan.

Nous pouvons aussi mentionner que la Commission constitutionnelle modifia le projet du Gouvernement en ce qui concernait la Représentation Nationale. Ce projet prévoyait deux chambres : la Chambre des députés et le Sénat, la Commission n'en adopta qu'une seule.

Le projet de la Commission fut transmis à la Constituante le 5 avril 1921 et elle commença à le discuter le 14 avril 1921. A la vingt-neuvième séance, par 227 voix contre 93, elle l'adopta dans son ensemble, puis elle procéda, d'après son règlement intérieur, à l'étude détaillée des articles. Les nouvelles discussions ne changèrent pas beaucoup le texte proposé. Elles aboutirent le 28 juin 1921 à l'adoption par 223 voix contre 35, de la Constitution définitive, 258 députés étaient présents le jour du vote sur un ensemble de 419. Certains députés, comme nous le savons, n'étaient jamais venus à l'Assemblée Constituante, les 50 députés du parti paysan républicain croate de Raditch, d'autres s'étaient retirés au cours des discussions. En effet, lors du vote du projet d'ensemble, les députés étaient plus nombreux à l'Assemblée Constituante, depuis lors, tandis qu'on discutait les articles, les communistes, au nombre de 58, 7 membres du Club national et 27 membres du Club yougoslave avaient quitté l'Assemblée.

Le jour même du vote, le 28 juin 1921 (15 juin style Julien), la Constitution était sanctionnée par le Régent et promulguée. Ce jour était celui de la fête nationale de Vidovdan et la Constitution s'est appelée la Constitution de Vidovdan. Ajoutons que c'était à dessein que la Constitution avait été votée ce jour-là. On avait voulu sceller l'unité nationale par un acte solennel le jour même de l'anniversaire de la défaite de Kossovo, qui en 1389 avait asservi aux Turcs pour plus de cinq siècles, le pays victime de la désunion de ses princes.

Nous allons examiner dans différents titres le texte de la Constitution de Vodovdan.

TITRE II

LE NOM ET LA LANGUE DE L'ETAT

La Constitution de Vidovdan fixe dans son article premier le nom définitif du nouvel Etat : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Ce nom employé depuis le 1^{er} décembre 1918 était conforme à l'article 2 de la déclaration de Corfou du 9 juillet 1917, ainsi qu'aux adresses respectives de la Délégation du Conseil National de Zagreb et du Régent Alexandre du 1^{er} décembre 1918, mais il ne devenait définitif que par le vote de l'Assemblée Constituante.

La question du nom ne fut résolue qu'avec difficulté par l'Assemblée ; c'est qu'en effet, cette question passionnait les députés aussi bien que le peuple. Nous indiquons les différents courants d'opinion qui divisaient l'Assemblée à ce sujet.

Nous négligeons quelques propositions isolées, comme, par exemple, celle qui demandait d'appeler l'Etat l' « Illyrie » en souvenir du mouvement national du commencement du xix^e siècle, mais nous retenirons les trois opinions qui avaient chacune de nombreux adhérents. De ces trois groupes d'opinions, l'un voulait donner à l'Etat le nom de *Grande Serbie*, l'autre le nom de *Yougoslavie* et le troisième le nom du *Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*.

Les partisans de la *Grande Serbie* se recrutaient notamment en Serbie, au Monténégro, en Bosnie Herzégovine, en Dalmatie, en Voïvodine. Ils tenaient à ce nom en souvenir de l'Empire de Douchan « Le Puissant », le Grand Tzar Serbe qui réussit, au xiv^e siècle à grouper une grande partie des pays habités par des Serbes en un seul Etat très florissant. Ils y tenaient encore en reconnaissance, à la Serbie, des très grands sacrifices faits par Elle pour l'unité nationale. L'héroïsme de ses soldats pendant la guerre mondiale, le respect des traités internationaux et la loyauté dans leur exécution, même dans les moments les plus critiques, valaient à la Serbie une place enviable dans le concert des Nations. Une appellation autre que celle de Serbie, disaient-ils, ferait perdre cet avantage au nouvel Etat. Il serait difficile, même avec une propagande très active, de faire connaître au monde le *Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, au nom trop long ou la *Yougoslavie* au nom qui manque d'exactitude.

Qu'indique au juste, en effet, le mot *Yougoslavie* ? Un Etat où habitent tous les Slaves du Sud, mais tous les Slaves du Sud ne sont pas incorporés dans le nouvel Etat, restent en dehors les Bulgares. Comment donner le nom de *Yougoslavie* à un état qui n'englobe pas tous les Slaves du Sud ? Les partisans de la Grande Serbie ne défendirent pas jusqu'au bout leur idée et se rallièrent au groupe qui, d'ailleurs, représentait l'opinion du Gouvernement et qui demandait le nom finalement adopté.

Les partisans de la Yougoslavie étaient surtout les Croates et les Slovènes. Ils faisaient ressortir que ce nom court était, par conséquent, facile à manier. Intransigeants en ce qui concernait l'appellation de Grande Serbie, ils s'acharnaient aussi contre celle du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes trop longue et, dans la pratique, inutilisable. Si le peuple Serbe-Croate-Slovène est un seul peuple, disaient-ils, ce qui ne fait pas de doute, comment marquer mieux son unité qu'en l'appellant d'un seul nom ? Le nom composé de Serbe, Croate, Slovène, ne rappellerait-il pas toujours l'existence de trois peuples ? D'ailleurs, si on adoptait cette appellation, les autres sujets du Royaume : les Dalmates, les Monténégriens, les Bosniaques, les Macédoniens eux aussi, et à juste titre, devraient demander qu'on ajoutât les noms rappelant qu'ils vivent aussi dans la communauté. Et puis, ce nom fait penser fâcheusement à trois capitales : Belgrade-Serbe, Zagreb-Croate, Lioubliana-

Slovène. L'unité nationale exige qu'on la consacre par une seule appellation ; c'est indispensable pour les générations futures, qui doivent être élevées dans l'idée de l'unité et non pas dans des idées de particularisme. On va leur apprendre qu'ils sont Serbes, Croates ou Slovénes. C'est une idée mauvaise et inexacte qu'on leur donnera (1). Le terme de Yougoslavie a donc des grands avantages. « La Yougoslavie consacre l'unité spirituelle et culturelle serbo-croate-slovène. La Yougoslavie réunit en un seul Etat les Serbes, Croates et Slovénes où les différences culturelles, politiques et régionales disparaîtront dans la vie commune pour ne laisser place à l'avenir qu'à un seul peuple homogène » (2).

Le troisième groupe, celui des partisans du Royaume des Serbes, Croates et Slovénes qui représentait aussi l'opinion du Gouvernement et qui, en dernier lieu, réunit les voix des partisans du nom de Grande Serbie, ne répudiait pas un nom simple. Ils auraient aimé le nom de Grande Serbie, mais puisque l'accord ne pouvait pas se faire sur ce nom, ils préféraient, dans un esprit de conciliation, adopter l'appellation : Royaume

(1) Dans ce sens, Rojc. Procès-verbaux, séances XXII du 18-5-1921.

(2) Hadjikovic, séance XXXI du 17-V-21.

des Serbes, Croates et Slovènes. Elle a l'avantage de désigner le pays où vivent les Serbes, les Croates et les Slovènes et d'éviter les confusions qui peuvent se produire sur le nom de Yougoslavie. D'ailleurs, ce nom de Yougoslavie leur semblait trop un produit autrichien, la traduction pure et simple du mot *Südslaven*. Enfin, le nom Royaume des Serbes, Croates et Slovènes était conforme à la déclaration de Corfou.

Les partisans de cette appellation l'emportèrent et le pays reçut officiellement le nom de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes qui fut consacré par l'article 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution.

Quelle est la valeur des arguments que faisaient valoir en faveur de leurs appellations préférées les trois groupes dont nous venons de parler ?

Il est incontestable qu'au point de vue pratique, les deux premiers groupes avaient raison de demander un nom collectif. Un nom composé est peu maniable et on ne peut en tirer un adjectif. Il est trop long de dire de nationalité « serbe-croate-slovène » ; il aurait été préférable de pouvoir employer les adjectifs « Yougoslave » ou « Serbe ». De plus, l'unité nationale se manifeste mieux à l'étranger par un nom commun. Quand on entend dire « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes », on est tenté d'imaginer que, dans l'Etat ainsi désigné, ces peuples se sont réunis pour vivre en commun sous certaines conditions. Il est regrettable que

l'Assemblée constituante n'ait pas adopté un seul nom pour le futur Etat.

Donnons quelques détails sur les discussions qui eurent lieu à ce sujet. Les partisans du nom de « Grande Serbie » ne l'abandonnèrent que devant les objections des Croates et des Slovènes, ils auraient pu le faire adopter, car ils étaient la majorité dans l'Assemblée Constituante, mais ils voulurent se montrer conciliants et faire ce sacrifice à l'unité nationale. C'est, qu'en effet, les Croates et Slovènes craignaient d'être « majorés », c'est-à-dire que la volonté des Serbes plus nombreux qu'eux ne leur fut imposée. Pendant tous les débats de l'Assemblée Constituante, les Croates ont continuellement montré une méfiance qui venait de cette crainte. D'ailleurs, cette méfiance s'était manifestée avant l'acte du 1^{er} décembre 1918, comme nous l'avons vu, et elle a continué à se manifester depuis la Constituante. Poussés par leur crainte d'être submergés par les Serbes, ils ont réclamé avec persistance le nom de Yougoslavie. Le nom de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes leur déplaisait car ils croyaient avoir découvert l'arrière-pensée des partisans de ce nom : un nom si long ne serait pas employé dans la pratique. On dirait « Royaume des Serbes » ou tout simplement « Serbie ». Les Croates et Slovènes ne seraient jamais nommés, la méfiance des Croates et des Slovènes était tout à fait injustifiée, nous avons déjà vu quel esprit animait les partisans de nom de Grande Serbie et com-

ment ils abandonnèrent l'appellation qui leur plaisait. Bien que nous ne soyons pas partisan d'un nom compliqué, il nous plaît de rendre justice au Gouvernement qui, guidé par un sentiment louable de conciliation, adopta le nom de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Ce nom d'opportunité ne devait pas plaire à l'opinion, mais il évita les conflits pénibles. M. Trifkovitch, Ministre de la Constituante, en commentant la rédaction proposée s'exprimait dans ces termes : « L'emploi de ce nom (Royaume des Serbes, Croates et Slovènes) est justifié parce qu'il prouve que tous les noms qui désignent les différentes parties de notre peuple sont également aimés et sont égaux entre eux. »

A la question du nom de l'Etat, nous pouvons rattacher celles de la langue et de l'emploi des alphabets. Il existe, dans le Royaume, deux alphabets. L'alphabet cyrillique, employé surtout par des Orthodoxes, c'est-à-dire par les Serbes, et l'alphabet latin employé par les Catholiques, c'est-à-dire par les Croates et les Slovènes. La langue a deux idiomes, le serbo-croate et le slovène. Entre le serbe et le croate, aucune différence, mais le slovène n'est pas très compréhensible pour ceux qui parlent le serbo-croate. La question, malgré son importance, ne provoqua pas de longues discussions. Le projet du Gouvernement indiquait comme langue officielle le serbo-croate. L'emploi du slovène serait autorisé en Slovénie. Lors de la rédaction du texte, M. Vosnjak demanda que le slovène fut au

même rang que le serbo-croate. La langue officielle du pays serait le serbo-croate-slovène. La proposition de M. Vosnjak fut adoptée par la Commission et votée par l'Assemblée, elle devint l'article 3 de la Constitution. M. Vosnjak, bien que Slovène lui même, ne voulait pas, par cette modification, encourager le développement de la langue slovène. Au contraire, il pensait en restreindre l'emploi. D'après lui, le slovène finirait par disparaître, absorbé par le serbo-croate. Il est vrai que le slovène n'est pas seulement une langue parlée, il existe une littérature slovène, bien qu'elle soit peu florissante. M. Vosnjak signalait à l'Assemblée Constituante le courant qui tendait à faire adopter par les intellectuels slovènes la littérature serbo-croate. Les résultats de ce mouvement en faveur du serbo-croate ne sont pas nets encore aujourd'hui, les prévisions de M. Vosnjak ne se sont pas réalisées pour le moment, mais le serbo-croate pénètre en Slovénie par une voie autre que celle de la littérature. Il n'est pas rare de voir quantité de mots serbo-croates dans les journaux paraissant en Slovénie. C'est que ces journaux impriment ce que leur envoient leurs collaborateurs de Belgrade et de Zagreb ou bien même copient des articles des journaux serbo-croates. Si cette tendance n'élimine pas le slovène, elle en influence au moins le développement.

Quel est exactement le sens de l'article 3 qui fixe la langue officielle ? « La langue officielle du Royau-

me est le serbe-croate-slovène ». Entend-t-il par là que tout sujet du Royaume habitant n'importe quelle région peut s'adresser à un service public dans n'importe quelle idiome ? Les services publics sont-ils tenus de répondre dans l'idiome employé par le sujet qui s'adresse à eux ou ont-ils la faculté de choisir ? Prenons un exemple : un Slovène habitant Belgrade s'adresse à un service public à Belgrade et sa demande est formulée en slovène. Le service public est-il tenu d'accepter la demande, et si oui, est-il obligé de répondre en slovène ? Le texte de la Constitution ne laisse pas de doute sur le droit d'un sujet de s'adresser dans n'importe quel idiome à un service public, ni sur la faculté des services publics de répondre dans l'idiome qui leur plaît. La question ne fut même pas discutée au sein de l'Assemblée Constituante, cependant on pouvait craindre les difficultés qui résulteraient de l'interprétation erronée de l'article 3.

Nous n'aurions pas fait allusion à ces difficultés si nous ne nous étions pas rappelé le fameux article 58 du Compromis hungaro-croate de 1868. D'après cet article, le ministère commun de Budapest devait répondre en croate, aux écrits à lui transmis de Croatie et écrits en croate, ce qui, d'ailleurs, fut peu observé en pratique. Quelles que soient les difficultés que l'égalité des idiomes peut faire surgir, la solution constitutionnelle a le mérite de ne pas créer d'antagonisme entre

les deux idiomes et de laisser au temps et à la pratique le soin de parachever l'œuvre d'unification.

Nous pouvons ajouter que l'enseignement est donné en slovène en Slovénie, mais que, dans les classes supérieures de la même province, on enseigne le serbo-croate. La réciproque n'est pas vraie, le slovène n'est enseigné ni en Serbie, ni en Croatie.

TITRE III

LA FORME DE L'ETAT

La forme de l'Etat, nous le rappelons, avait été fixée avant la proclamation de l'unité par l'article premier de la déclaration de Corfou : « L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes connus sous le nom de Slaves du Sud ou Yougoslaves, sera un Royaume libre et indépendant. Cet Etat sera une Monarchie constitutionnelle, démocratique et parlementaire, avec à sa tête la dynastie des Karageorgevitch... » Cependant, la proclamation de l'unité nationale, le 1^{er} décembre 1918, dans les circonstances que nous avons relatées plus haut, ne trancha pas la question de la forme de l'Etat. Le 1^{er} décembre 1918, le Régent Alexandre, dans son adresse, proclamait la fusion de la Serbie avec le pays des Croates, des Slovènes et des Serbes en un « Royau-

me unitaire des Serbes, Croates et Slovènes ». Il semblait que le nom et la forme de l'Etat étaient ainsi définitivement fixés par l'adresse du Régent Alexandre qui répondait à celle des délégués du Conseil national de Zagreb formulant, au nom des Serbes, Croates et Slovènes de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, le désir de l'union avec la Serbie et le Monténégro. Conformément aux décisions du Conseil National de Zagreb, décisions prises, comme nous l'avons vu plus haut, le 19 octobre et le 14 novembre 1918, les délégués de ce Conseil national demandaient l'union en un Etat unitaire et confiait le pouvoir exécutif au Roi Pierre I^{er} ou en son nom au Régent Alexandre.

On lit, dans l'adresse des délégués : « Les Slovènes, les Croates et les Serbes qui ont opéré le changement sur le territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise et qui ont constitué provisoirement un Etat national indépendant, animés de l'idée de l'unité nationale et se basant sur le grand principe démocratique que tout peuple a le droit de décider lui-même de son sort, ont déclaré, dans l'adresse du Conseil national, en date du 19 octobre, qu'ils désirent et qu'ils veulent fusionner avec la Serbie et le Monténégro en un Etat national unitaire des Serbes, Croates et Slovènes qui engloberait le territoire ethnique continu de tous les Slaves du Sud. Pour mettre cette idée à exécution, le Conseil national, dans sa séance du 24 novembre, a proclamé l'union des Serbes, Croates et Slovènes avec

la Serbie et le Monténégro en un Etat unitaire et a élu la délégation qui vient devant Votre Altesse Royale vous informer officiellement et solennellement de cette conclusion³ Le Conseil national a décidé que, sur tout le territoire de l'Etat unitaire des Serbes, Croates et Slovènes, Sa Majesté le Roi Pierre, c'est-à-dire en son nom comme Régent, Votre Altesse Royale exercera le pouvoir royal et qu'en même temps on nommera, d'accord avec le Gouvernement de Votre Altesse et les représentants de tous les partis politiques de Serbie et du Monténégro, un Gouvernement unitaire parlementaire, avec un Parlement unitaire pour tout l'Etat Yougoslave. »

Le Régent répondit à cette adresse dans les termes que nous avons reproduits plus haut.

En comparant ces deux textes, nous voyons qu'ils sont identiques : unité nationale, formation d'un seul Etat unitaire dans lequel le pouvoir royal est exercé par le Régent, l'entente semble complète, mais tandis que, dans le premier texte, nous trouvons le mot « Royaume », nous le cherchons en vain dans le second où il est, avec soin, remplacé par le mot « Etat ». Si nous consultons, d'autre part, l'avis par lequel le Conseil national proclama l'unité à Zagreb, nous constatons qu'il porte lui aussi l'annonce de la formation d'un Etat unitaire des Serbes, Croates et Slovènes et non d'un Royaume unitaire.

Le terme adopté par le Conseil National ne sem-

blait pas, il est vrai, avoir une grande portée, puisque dans le texte même où il est employé, le Conseil national confie l'exercice du pouvoir exécutif au Régent Alexandre, ce qui implique la reconnaissance du régime monarchique. On pouvait, en somme, penser que la question de la forme de l'Etat, tant au point de vue du titulaire de la souveraineté qu'au point de vue de l'indivisibilité de cette souveraineté était définitivement tranchée. Il n'en était rien.

La réunion de l'Assemblée Constituante, qui eut lieu deux ans après la proclamation de l'unité, fut précédée d'une discussion détaillée dans la presse, sur la question de la forme de l'Etat. On était d'accord, si on excepte quelques partis, sur la forme monarchique. Tous les partis, à l'exception du parti communiste qui demandait l'établissement d'une république des Soviets et du parti républicain, qui demandait une république, étaient d'accord pour l'institution d'une Monarchie parlementaire et héréditaire. On peut signaler ici que le parti paysan croate, qui n'a pas pris part aux travaux de la Constituante et dont le leader est M. Raditch, demandait que la Croatie fut une république dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

S'il y avait accord assez général sur la forme monarchique, des divergences très grandes se révélaient en ce qui concernait la forme politique et administrative à adopter pour l'organisation intérieure de la Monarchie. Fédération, Etat centraliste avec décentralisation

régionale, Etat centraliste pur et simple, telles étaient les formes que les partis se promettaient de réaliser et sur lesquelles nous donnerons quelques détails lorsque nous traiterons l'organisation administrative du pays.

L'article premier de la Constitution consacre définitivement la forme de l'Etat qui est celle d'une Monarchie constitutionnelle, parlementaire et héréditaire.

TITRE IV

PRINCIPE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

La Constitution de Vidovdan ne dit pas expressément qu'elle reconnaît les trois pouvoirs, mais elle les distingue par la manière même dont elle traite la question et organise ces trois pouvoirs : pouvoir législatif, pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire^a

On sait que la question divise les auteurs, qui se rallient à deux opinions : pour les uns il y a trois pouvoirs, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire ; pour les autres, il n'y a que deux pouvoirs : le pouvoir législatif qui fait les lois et le pouvoir exécutif qui les applique, le pouvoir judiciaire n'étant qu'une fraction du pouvoir exécutif.

Nous croyons pouvoir affirmer que les Constituants se rangèrent du côté de ceux qui reconnaissent

les trois pouvoirs, car, dans la quatrième partie de la Constitution intitulée : « Les pouvoirs de l'Etat », il est traité séparément dans trois articles différents de chacun des pouvoirs.

« *Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et par l'Assemblée nationale (art. 46).* »

Le pouvoir exécutif appartient au Roi qui l'exerce par ses ministres responsables, selon les prescriptions de cette Constitution (art. 47). »

« *Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. Leurs arrêts et sentences sont rendus et exécutés au nom du Roi et en vertu de la loi (art. 48).* »

De plus, la Constitution organise le pouvoir judiciaire de telle manière qu'il est indépendant du pouvoir exécutif. En accordant au corps judiciaire des garanties telles que l'inamovibilité et la stabilité, en organisant un mode de nomination des membres de ce corps qui, comme nous le verrons plus loin, sont choisis parmi les candidats dont la liste est arrêtée par un corps électoral, la Constitution a nettement admis les trois pouvoirs. Elle a assuré les deux conditions de la séparation réelle des pouvoirs : l'élection des juges et leur inamovibilité. Cependant, le principe qui semble parfaitement établi a subi une atteinte du fait que l'art. 18 supprime la garantie administrative, c'est-à-dire qu'il permet à un particulier de poursuivre un fonctionnaire de l'Etat devant les tribunaux, sans autorisation préalable de l'autorité administrative. Car, comme nous

allons le voir lorsque nous étudierons la garantie judiciaire des droits fondamentaux des citoyens, les tribunaux judiciaires saisis de plaintes des particuliers contre les fonctionnaires pour les exercices irréguliers de leurs fonctions, sont obligés d'apprécier les actes administratifs incriminés afin d'accorder, s'il y a lieu, une réparation équitable. Il y a là un empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir exécutif.

Malgré cette atteinte, nous pouvons dire que la Constitution de Vidovdan admet la séparation des trois pouvoirs et nous étudierons successivement le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

TITRE V

POUVOIR LÉGISLATIF

Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et l'Assemblée nationale (art. 46). Aussi, diviserons-nous notre étude du pouvoir législatif en deux chapitres, l'un sera consacré aux attributions législatives du Roi, l'autre à celles de la Chambre des députés.

CHAPITRE PREMIER

Les attributions législatives du Roi

Les attributions législatives du Roi sont énoncées dans les articles 78 et 49. Ce sont : le droit d'initiative et le droit de sanction et promulgation des lois. D'autre part, le Roi participe indirectement à l'exercice du droit législatif puisqu'il intervient dans la formation et le fonctionnement de la Chambre.

A. — Le droit d'initiative. Le droit d'initiative en matière législative est conféré au Roi par l'article 78. Il l'exerce, d'ailleurs, comme ses autres droits, par l'intermédiaire de ses Ministres qui, en son nom et avec son autorisation, présentent des projets de lois à la Chambre des députés.

B. — Le droit de sanction et de promulgation des lois (art. 49). De toutes les attributions conférées au Roi par la Constitution, celle de sanctionner les lois

est la plus importante. En effet, puisqu'il sanctionne les lois, théoriquement, il est le maître absolu d'approuver ou de refuser telle ou telle loi votée par la Chambre des députés. Nous savons que ce droit est tempéré par le jeu du Gouvernement parlementaire et qu'en pratique il n'est jamais usité. La Constitution est muette sur ce qui adviendrait si le Roi refusait de sanctionner une loi. On peut donc conclure que si le Roi refusait de sanctionner une loi, cette loi n'existerait pas, la loi étant, aux termes de la Constitution, le résultat de l'accord de la Chambre qui l'a votée et du Roi qui l'a approuvée. Le droit de sanction, connu aussi sous le nom de droit de veto, est une caractéristique des Monarchies Constitutionnelles, il semble ici être une arme puissante dans les mains du Roi, puisqu'une loi que le Roi ne sanctionne pas est inexistante.

La Constitution ne fixe pas le délai dans lequel une loi votée doit être sanctionnée. En pratique, la sanction est confondue avec la promulgation, bien que les deux actes reposent sur des notions distinctes.

La sanction est l'assentiment que le Roi donne à la loi votée. La loi existe après cette approbation, mais elle n'est exécutoire qu'après la promulgation. Par la promulgation, le Roi déclare que la loi votée par la Chambre, et par lui acceptée, doit être exécutée, et il donne l'ordre aux agents de l'autorité publique de veiller à son exécution.

En pratique, les termes par lesquels le Roi donne

son adhésion se trouvent en tête de la loi et la promulgation à la suite du texte de la loi. Le droit de sanction et le droit de promulgation sont en réalité confondus, la sanction et la promulgation portent la même date. Le texte est muet sur le délai dans lequel la sanction et la promulgation doivent intervenir, mais le jeu du régime parlementaire peut contraindre le Gouvernement à procéder à la sanction et à la promulgation ; la Chambre peut l'interpeller à ce sujet et, s'il se dérobe, le renverser.

Nous avons indiqué plus haut qu'en outre du droit d'initiative et du droit de sanction et de promulgation, la Constitution confère au Roi des prérogatives en matière législative. Nous les examinerons lorsque nous parlerons de la Chambre. Indiquons seulement que l'art. 52 donne au Roi le droit de convoquer l'Assemblée en session ordinaire et extraordinaire et le droit de la dissoudre dans les conditions que nous verrons plus loin.

CHAPITRE II

Le Parlement

SECTION I

Organisation de la Chambre des Députés

La représentation nationale se compose d'une seule assemblée (art. 69). La Constitution du Royaume Serbe-Croate-Slovène est une des rares Constitutions d'Europe qui ait adopté le système unicaméral^o. En effet, seuls la Grèce, la Bulgarie et le Grand-Duché du Luxembourg ainsi que quelques pays de la République allemande ont, en Europe, une Assemblée unique.

L'examen des discussions de l'Assemblée Constituante ne révèle pas les raisons qui ont déterminé son choix. Les partis d'opposition qui défendaient le système bicaméral ont bien demandé aux partis gouvernemen-

taux de s'expliquer sur ce sujet (1), mais la partie VII de la Constitution relative à l'Assemblée nationale fut votée sans qu'aucun membre de la majorité gouvernementale eut donné l'explication demandée.

Les projets de Constitution élaborés par les différents partis et le projet de M. Protitch préféraient deux Assemblées. Les projets des Gouvernements successifs de M. Vesnitch et de M. Pachitch prévoyaient également deux Chambres.

C'est le projet du Gouvernement de M. Pachitch qui servit de base aux discussions du Comité Constitutionnel, mais le Comité Constitutionnel de l'Assemblée Constituante préféra l'Assemblée unique. Peut-être faudrait-il chercher l'explication de cette préférence dans le passé. Il existe, chez les radicaux, un préjugé contre le Sénat ou Chambre Haute qu'ils considèrent comme une Institution aristocratique. Le parti radical qui a combattu, dès sa fondation les privilèges de certaines classes ne veut pas admettre une Assemblée qui dans son pays d'origine, présente encore aujourd'hui les caractères d'une Assemblée aristocratique. Ce préjugé s'était atténué et avait disparu chez une partie des radicaux. Ainsi, en 1901, ils avaient accepté l'institution du

(1) Discours de M. Marko Ribac, du 11 juin 1921, à la XLIX séance.

Sénat dans la Constitution des 6 et 19 avril 1901. Il est vrai que, sur cette question, s'était produite une scission dans le parti, quelques membres s'en étaient séparés et avaient pris le nom d'indépendants, ce sont aujourd'hui les démocrates, demeurés hostiles à l'institution du Sénat. Les radicaux arrivés au pouvoir en 1904 firent voter la Constitution de 1904 qui, elle, n'adopta qu'une seule Chambre. Aussi le choix du Comité Constitutionnel se trouve, croyons-nous expliqué par ces indications.

Il est intéressant de signaler que parmi les partis d'opposition qui demandaient l'institution de deux assemblées, le parti clérical voulait faire de l'Assemblée Haute, une assemblée professionnelle. Cette Assemblée comprendrait 200 représentants ; 100 représentants seraient élus au suffrage universel suivant les professions, les 100 autres seraient les délégués des Assemblées professionnelles du pays, dont on annonçait en même temps la création (art. 44 du projet). Les compétences des deux Chambres seraient différentes : à la Chambre politique, les affaires politiques ; à l'Assemblée professionnelle les affaires économiques et sociales. Les projets adoptés par l'une d'elles seraient soumis à l'approbation de l'autre qui pourrait les adopter ou les modifier. Un projet modifié retournerait à la première Chambre qui pourrait le changer à son tour et le renvoyer à la deuxième Chambre qui devrait alors l'adopter tel que, sans pouvoir l'amender. Si elle le

l'adoptait pas, le projet est soumis aux deux assemblées réunies, présidées à tour de rôle par leurs présidents respectifs.

Il existerait, en dehors des affaires qui relèvent de la compétence spéciale de chaque Chambre des affaires communes aux deux Chambres qui devraient être discutées par les deux Chambres réunies. Ces affaires énumérées dans l'article 46 du projet concernaient la déclaration de guerre, la conclusion de la paix et des traités de commerce, le budget, les questions relatives au trône, à la détermination de la liste civile du Roi, et à la révision de la Constitution.

Tel était, en ses grandes lignes, l'amendement au projet gouvernemental proposé par le parti clérical. L'institution d'une assemblée professionnelle fut repoussée nettement par les partis gouvernementaux comme étant contraire aux principes de la démocratie.

I. — COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale se compose d'une seule catégorie de membres. Le droit constitutionnel serbe a connu les Assemblées où siégeaient deux catégories de Députés. Ainsi la Constituante de 1869 prévoyait deux catégories de Députés, les uns, nommés par le peuple, les autres, en nombre égal au quart de la totalité des

membres, nommés par le Chef de l'Etat. Le même principe fut appliqué dans les constitutions de 1888 et de 1904 d'une façon différente. Ces Constitutions prévoyaient simplement la candidature des Députés qualifiés.

Suivant la Constitution de 1869, le prince nommait le quart des Députés et les prenait parmi les fonctionnaires dans un but que l'on devine et qui était celui de renforcer le parti qu'il voulait appuyer au Parlement, ou, au besoin, de faire obtenir la majorité à ce parti, s'il avait été battu aux élections. Les fonctionnaires nommés députés gardaient leur caractère de fonctionnaires, car, aux termes de la loi électorale de 1870, votée en exécution de la Constitution de 1869, article 76, alinéa 2, les fonctionnaires nommés *Députés du Gouvernement* perdaient leur mandat, s'ils venaient à être révoqués de leurs fonctions d'employés, s'ils étaient mis à la retraite ou déplacés. Pour défendre cette Institution, lors de la discussion de la Constitution de 1901, le Régent Ristitch expliqua notamment qu'en réservant au chef de l'Etat le droit de nommer une partie des membres de la Skuptchina, on voulait assurer l'entrée de cette Assemblée aux éléments les plus éclairés du pays, principalement aux fonctionnaires qui, par leur savoir et leur expérience des affaires publiques, faciliteraient à l'Assemblée nationale l'accomplissement de sa tâche. Composée uniquement de Députés élus par le peuple, c'est-à-dire presque exclusivement de Dépu-

tés paysans, l'Assemblée nationale se fut trouvée au-dessous de cette tâche. Manquant de connaissances spéciales, étrangers aux affaires de l'Etat, les membres de la Skouptchina n'eussent pas été à même de délibérer utilement sur les matières pour la plupart très délicates (1).

Cette considération n'était, certes, pas négligeable, mais elle n'aurait pas dû avoir pour conséquence de faire choisir les Députés par le Gouvernement. Les Constitutions de 1888 et de 1904 ont su écarter le danger, tout en permettant l'entrée à la Chambre à un grand nombre de Députés, possédant une instruction supérieure, par la création des Députés qualifiés. Deux candidats pourvus d'une instruction supérieure, étaient exigés de chaque liste de candidats.

La Constitution de 1921 décide, au contraire des Constitutions précédentes, que l'Assemblée ne sera composée que d'une catégorie de Députés. Elle ajoute que ces Députés seront élus au suffrage universel, égal, direct et secret et que les minorités seront représentées (art. 69).

(1) Cité d'après M. Péritch, Constitution du Royaume de Serbie du 6/19 avril 1901, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1903, p. 268.

Nous allons successivement étudier l'électorat, l'éligibilité et le mode de nomination.

1° De l'électorat. Pour être électeur, quatre conditions sont exigées :

- a) Etre du sexe masculin ;
- b) Avoir 21 ans révolus ;
- c) Etre de nationalité serbe-croate-slovène ou naturalisé ;
- d) Ne pas être dans un cas d'incapacité.

a) *Le sexe.* — La Constitution ne reconnaît pas le droit de vote aux femmes, mais elle ne le leur refuse pas, elle laisse la question en suspens et renvoie à une loi qui statuera sur ce sujet (art. 70). Ainsi le Parlement peut, quand il le jugera utile, régler cette question et donner le droit de vote aux femmes dans la mesure qu'il lui plaira. Pour le moment, cette question ne passionne pas l'opinion publique et n'a ni partisans, ni ennemis acharnés. Toutefois, nous pouvons mentionner le mouvement féministe dont l'organe « *Zenski Pokret* » est publié à Belgrade.

L'Age. — L'article 70 de la Constitution confère le droit de vote à tout sujet qui a 21 ans révolus. L'article 69 déclare que des prescriptions détaillées touchant les élections seront édictées par une loi. Cette loi votée le 27 juin 1922 a, en effet, complété le texte de

la Constitution. L'article 9 de la loi indique que l'âge est considéré au moment de la confection des listes électorales. Le droit de vote est donc conféré à tous les hommes qui, lors de la confection de ces listes, ont 21 ans révolus.

C'est la Mairie qui est chargée, aux termes de la loi du 30 mai 1922 sur les listes électorales, de confectionner ces listes, de les compléter, et de faire les radiations s'il y a lieu. Sous menace de peines qui peuvent aller jusqu'à trois mois d'emprisonnement et d'amendes qui peuvent atteindre 3.000 dinars (art. 15 de la loi), la Mairie est tenue de réviser tous les ans les listes électorales, du 1^{er} au 31 janvier et de transmettre ces listes révisées au Tribunal de première instance aux fins d'homologation.

Les listes électorales sont exposées à la Mairie et au Tribunal de première instance. Toute personne a le droit de les consulter, de les transcrire, de les publier et d'en demander la correction soit pour elle-même, soit pour d'autres personnes (art. 5 de la loi).

c) Il faut être de nationalité serbe-croate-slovène ou être naturalisé.

L'article 70 de la Constitution décide, en ce qui concerne la nationalité, que le droit de vote appartient à tout citoyen serbe-croate-slovène de naissance, ou naturalisé. La loi électorale du 27 juin 1922, dans son article 9, détermine les personnes qui doivent être con-

sidérées comme étant de nationalité serbe-croate-slovène. Sont considérés comme tels tous ceux qui étaient de nationalité serbe ou monténégrine le 1^{er} décembre 1918, jour de la proclamation de l'unité nationale, tous ceux qui, ce même jour, étaient ressortissants de la Croatie, de la Slovénie et de la Dalmatie, enfin ceux qui avaient le droit d'indigénat en Bosnie-Herzégovine ou dans des communes faisant partie du Royaume et non comprises dans les pays énumérés plus haut. Le droit à la nationalité, quant à l'exercice du droit électoral, est reconnu également à tous les Slaves de race et de langue, qui au moment de la confection des listes électorales, se trouvent définitivement établis dans une commune quelconque du Royaume. Par contre, il est refusé à tous ceux qui, conformément au Traité de Paix de Versailles, de Saint-Germain et de Trianon, ont le droit d'opter pour leurs Etats nationaux (1).

d) Il ne faut pas être dans un cas d'incapacité prévu par la Constitution.

La Constitution distingue l'incapacité permanente et l'incapacité temporaire. L'incapacité permanente enlève à jamais le droit électoral à une personne, l'inca-

(1) Voir les articles 70, 76, 79, 80 et 82 du Traité de Saint-Germain ; art. 66 du Traité de Trianon.

pacité temporaire suspend provisoirement l'exercice de ce droit. Sont frappés d'incapacité permanente les personnes déclarées en faillite (art. 7). En effet, ni à la Constitution, ni la loi électorale ne prévoient la réhabilitation des faillis, à la différence du régime existant en France où les faillis, en vertu de la loi du 30 décembre 1903, modifiée par la loi du 3 mars 1908, recouvrent de plein droit l'électorat trois ans après la déclaration de leur faillite. Les dispositions de la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes peuvent sembler très dures pour les faillis si l'on considère le traitement qu'elle accorde aux personnes condamnées à la prison. Nous verrons en effet que l'art. 71 dit qu'elles ne perdent le droit électoral que tant qu'elles n'ont pas été réintégrées dans leurs droits. La loi électorale votée en exécution de l'art. 69 de la Constitution n'a pas, plus que la Constitution elle-même restreint la durée de l'incapacité des faillis.

Nous avons parlé aussi d'incapacité temporaire. Elle frappe les officiers de l'armée active, même en disponibilité, les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux, les personnes condamnées à la prison, les personnes condamnées à la perte de leur dignité civique et les personnes en tutelle. Les personnes condamnés à la prison perdent, nous l'avons vu, l'exercice du droit électoral jusqu'au moment où elles sont réintégrées dans leurs droits ; les personnes condamnées à la perte de leur dignité civique sont privées de l'exercice du droit

de vote pendant la durée de la peine. Sous la dénomination « personnes en tutelle », il ne faut naturellement comprendre que les interdits et les prodigues, la Constitution, par ailleurs, ne conférant le droit électoral qu'à l'âge de 21 ans révolus, âge qui coïncide avec celui de la majorité.

Ainsi la Constitution de Vidovdan exige quatre conditions pour jouir du droit électoral, mais pas de conditions de cens ; à ce point de vue, elle marque un progrès sur les constitutions antérieures du Royaume de Serbie, qui en exigeaient. La dernière Constitution de Serbie, celle du 3/8 juin 1903 ne conférait le droit de vote qu'aux personnes payant à l'Etat au moins 15 dinars d'impôt direct par an, y compris les centimes additionnels. Mais, pour conserver les communautés familiales — *zadrouga* — très répandues en Serbie, on accordait à leurs membres le droit de vote sans tenir compte du montant des impôts payés par la communauté (art. 84 de la Constitution).

2° De l'éligibilité.

Pour jouir du droit électoral passif, autrement dit pour être éligible, il faut avoir le droit électoral actif, c'est-à-dire réunir les quatre conditions que nous avons vues plus haut, avec cette différence qu'il n'est pas nécessaire d'être inscrit sur la liste électorale. Mais ces quatre conditions ne suffisent pas, la Constitution en exige d'autres.

1° Il faut avoir 30 ans. L'âge de 25 ans généralement adopté par les Constitutions des autres États, par exemple en France, n'a pas paru suffisant à l'Assemblée Constituante qui, n'ayant adopté pour la représentation nationale qu'une seule Chambre, a cru ne devoir y laisser entrer que des hommes âgés de 30 ans ou de plus de 30 ans, qui sont censés posséder une plus grande expérience des affaires publiques que des hommes plus jeunes.

2° Il faut connaître la langue nationale. Les candidats doivent parler et écrire un des idiomes de la langue nationale, le serbo-croate ou le slovène. La Constitution de Serbie du 6/19 avril 1901 exigeait que les Députés sussent lire et écrire, mais cette disposition ne se trouvait plus dans la Constitution du 5/18 juin 1903.

3° Les ressortissants naturalisés, qui ne sont pas de race serbe, croate ou slovène et qui ont le droit de vote ne sont éligibles que s'ils ont été domiciliés dans le Royaume au moins pendant dix ans, à compter du jour de la naturalisation. La Constitution de Serbie du 5/18 juin 1903 contenait une dispositioo analogue, le domicile exigé n'était que de cinq ans, mais la résidence permanente en Serbie s'imposait, sauf dans le cas où le séjour à l'étranger était imposé par une fonction publique (art. 95).

La Constitution de 1901 exigeait, elle aussi, des

candidats, un domicile permanent en Serbie. M. Péritch, dans son étude de la Constitution de 1901 explique cette disposition de la façon suivante : « Le fait pour un Serbe d'habiter en dehors de sa patrie rend suspects ses sentiments, et les rédacteurs de la Constitution ont pensé qu'il était dangereux de permettre l'élection d'individus qui par leur éloignement de la Serbie, n'auraient peut être plus pour cet Etat l'attachement qui doit lier un bon patriote à son pays (1). » Nous pensons que le raisonnement des rédacteurs des Constitutions de 1901 et 1903 est un peu étroit. Evidemment, certaines personnes qui vivent constamment loin de leur pays peuvent s'en détacher, mais, dans ce cas, le pays aussi se détache d'elles et elles ne trouvent pas d'électeurs. Mais il arrive aussi souvent que des personnes vivant à l'étranger gardent, au contraire, un très grand attachement à leur pays — souvent elles en ont été chassées par des révolutions, des changements de régimes politiques, les exclure de l'éligibilité, c'est essayer d'étouffer des idées. La Constitution de Vidovdan, en écartant les restrictions imposées par les autres Constitutions, s'est montrée plus largement humaine.

(1) Péritch : Etude de la Constitution de 1901, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1903, p. 275.

Enfin elle marque ses tendances démocratiques en supprimant le cens de l'éligibilité, tandis que la Constitution de 1901 avait exigé une contribution directe de 60 dinars (art. 67) et celle de 1903 une contribution directe de 30 dinars (art. 30).

Aux conditions générales d'éligibilité énoncées ci-dessus, l'art. 73 en ajoute quelques autres qu'il impose à des catégories de personnes. Certains fonctionnaires ne peuvent poser leur candidature que s'ils ont résigné leurs fonctions un an avant le décret fixant les élections, d'autres ne peuvent poser leur candidature dans une circonscription électorale de leur ressort. Sont astreints à la première condition les fonctionnaires de police, des finances, les fonctionnaires forestiers et ceux de la réforme agraire. Sont astreints à la deuxième tous les fonctionnaires investis de l'autorité publique.

Telles sont, d'une manière générale, les conditions exigées par la Constitution des candidats qui posent leur candidature. Disons tout de suite qu'aux termes de l'art. 76 de la Constitution, l'Assemblée nationale elle-même juge si un candidat a rempli les conditions exigées.

Au même ordre d'idée se rattache la question des incompatibilités. L'art. 72 de la Constitution relatif aux conditions de l'éligibilité déclare incompatible la fonction de fournisseur ou entrepreneur de l'Etat avec le mandat de Député. C'est le seul cas d'incompatibilité absolue prévu par la Constitution. Il y a bien l'incompatibilité pour les fonctionnaires élus, de l'exercice de

leurs fonctions avec le mandat de Député, mais la Constitution réduit cette incompatibilité en disposant que les fonctionnaires élus sont mis en disponibilité pendant la durée de leur mandat. En ce cas, les fonctionnaires conservent leurs postes, mais n'exercent pas effectivement leurs fonctions. On n'est pas à la fois fonctionnaire et député. Toutefois, la règle souffre des exceptions, les Ministres en activité, ce qui va de soi, les Ministres en disponibilité, les Professeurs de l'Université peuvent garder leurs fonctions et les exercer s'ils sont élus Députés (art. 73, alinéa 4).

On peut se rendre compte, par ce qui précède, de la libéralité de la Constitution à l'égard des fonctionnaires. Un fonctionnaire n'a pas besoin de démissionner avant de poser sa candidature. Il peut la poser sans cesser ses fonctions, et s'il est élu, il est de plein droit en disponibilité. Le système facilite et encourage les candidatures des fonctionnaires. On peut l'en louer, car il permet aux électeurs d'envoyer au Parlement des hommes qui, au cours de leur carrière, ont acquis des connaissances administratives et politiques et qui peuvent, par leur expérience, être utiles à l'Assemblée. Il est vrai qu'on peut aussi l'en critiquer, car il peut détourner beaucoup de fonctionnaires de l'Administration et les amener à consacrer leur activité à la préparation de leur élection. D'autre part, on peut craindre que les fonctionnaires convoitant un mandat de Député ne soient souvent tentés de trop

ménager les intérêts de leurs électeurs de demain au détriment de ceux de l'Etat. Enfin, ce système peut diviser les fonctionnaires en deux groupes, ceux qui approuvent la candidature de leurs supérieurs, travaillent à la faire réussir et sont récompensés ensuite par des avancements, ceux qui, désintéressés de la vie politique se voient privés d'avancements du fait de leur abstention. Il est vrai que la Constitution remédie aux inconvénients du système en exigeant, de certains fonctionnaires, comme nous l'avons vu plus haut, qu'ils se démettent un an avant les élections ou en leur interdisant de poser leur candidature dans une circonscription de leur ressort. D'autre part, en établissant le vote secret, elle diminue l'influence des fonctionnaires sur les électeurs. Il semble que le système offre ainsi toutes les garanties et il apparaît comme libéral et démocratique parce qu'il laisse aux fonctionnaires un des principaux droits politiques. On peut cependant lui faire une dernière critique : il peut assurer aux fonctionnaires faisant de la politique un avancement beaucoup plus rapide que celui de leurs collègues. La loi sur les fonctionnaires, votée le 1^{er} septembre 1923, en exécution de la Constitution, laisse, en effet, des libertés aux Ministres en ce qui concerne l'avancement des fonctionnaires, mais il est juste d'ajouter qu'elle offre à ceux-ci d'assez larges garanties.

3° Le mode d'élection.

L'article 69 pose le principe : les Députés sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret avec représentation des minorités. Le même article dispose que les prescriptions détaillées concernant les élections seront édictées par une loi. Conformément à cette disposition, la Chambre des Députés a voté la loi électorale du 27 juin 1922. Nous allons essayer de dégager de la Constitution et de cette loi les traits caractéristiques du mode d'élection en nous occupant particulièrement du scrutin de liste et de la représentation des minorités.

Scrutin de liste et représentation des minorités.

Les départements politiques, avec quelques modifications prévues par l'article 4 de la loi électorale, sont en même temps des circonscriptions électorales. Les villes de Belgrade, Zagreb, Ljubljana constituent à elles seules des circonscriptions électorales. Le nombre de Députés à élire dans chaque circonscription est fixé par un Comité d'Etat (1) à raison de un Député par

(1) Font partie de ce Comité, le président et les vice-présidents de la Chambre des Députés, les présidents de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat, les présidents de quelques tribunaux d'appel énumérés dans l'art. 7 de la loi électorale.

40.000 habitants. Si l'excédent, dans une circonscription électorale, dépasse 25.000 habitants, on accorde à cette circonscription un Député supplémentaire (art. 69 de la Constitution; art. 6 et 7 de la loi électorale).

La loi électorale du 27 juin 1922 qui détermine le mode d'élection a adopté le scrutin de liste. Les listes des différents partis politiques contiennent des noms et des remplaçants en nombre égal à celui des Députés à élire dans la circonscription. Chaque liste de candidats doit porter les signatures de cent personnes au moins de la circonscription électorale pourvues du droit de vote. Les listes sont présentées à l'homologation des tribunaux de première instance. Chaque liste régulièrement constituée est dotée d'une urne le jour de l'élection. On vote au moyen de boules. L'électeur reçoit une boule des mains du Président du Comité électoral, il la dépose dans l'urne de la liste qu'il préfère. Pour sauvegarder le secret du vote, il est obligé de plonger dans toutes les urnes la main, mais il ne laisse la boule que dans celle qui lui convient. On a dû adopter ce système du vote par boules à cause du nombre assez grand d'illettrés. C'est pour la même raison que chaque urne est gardée par un partisan de la liste à laquelle elle est dévolue ; cette personne se charge de faire connaître la liste à l'électeur, bien qu'elle soit inscrite d'une façon visible sur l'urne.

Après le dépouillement et le recensement des résultats, on procède à la répartition des sièges suivant

le nombre de voix réuni par chaque liste. Le système donne une représentation aux minorités. On procède de la façon suivante : le nombre total de voix exprimées est divisé par le nombre plus un des députés à élire dans la circonscription ; le quotient obtenu est appelé premier quotient. Les listes qui n'ont pas obtenu un nombre de voix égal au premier quotient ne sont pas prises en considération lors de la répartition des sièges, sauf dans quelques cas exceptionnels que nous expliquerons. Prenons comme exemple une circonscription qui élit 8 députés, elle a eu 72.000 votants et 6 listes de candidats. Si on divise les 72.000 votants exprimés par $8 + 1$ on obtient comme premier quotient 8.000. Les 6 listes ont obtenu respectivement :

I	II	III	IV	V	VI
30.000	22.000	8.500	5.000	4.000	2.500

Seules les trois premières listes seront prises en considération. Ensuite, on divise le nombre de voix qu'elles ont obtenu par 1, 2, 3, 4, et on ne retient que les plus forts quotients obtenus, en nombre égal, à celui des députés à élire.

Dans l'exemple que nous avons choisi, nous avons les quotients suivants :

I	II
$30.000 : 1 = \underline{30.000}$	$22.000 : 1 = \underline{22.000}$
« : 2 = $\underline{15.000}$	« : 2 = $\underline{11.000}$
« : 3 = $\underline{10.000}$	« : 3 = $\underline{7.333}$
« : 4 = $\underline{7.500}$	« : 4 = $\underline{5.500}$

III

$$8.500 : 1 = \underline{8.500}$$

$$« : 2 = 4.250$$

La liste I aura 4 députés, la liste II 3 députés, la liste III 1 seul député.

Si aucune liste n'a obtenu le premier quotient, toutes les listes sont considérées comme l'ayant obtenu et on procède à la répartition des sièges suivant le mode ci-dessus expliqué.

La loi électorale prévoit les deux exceptions suivantes :

Si dans les circonscriptions qui élisent 6 ou plus de 6 députés, une seule liste a obtenu le premier quo-

tient, un mandat est attribué à la liste qui a réuni d'autre part le plus de voix. De même, si dans les circonscriptions qui élisent 9 ou plus de 9 députés, deux listes seulement ont obtenu le quotient, un mandat est attribué à la liste qui, d'autre part, a réuni le plus de voix.

Les mandats échus aux différentes listes sont attribués aux candidats de la même liste de la façon suivante : on choisit d'abord dans la liste le candidat qui est en tête et qu'on appelle le « chef » de la liste, puis, ensuite les candidats des arrondissements qui ont donné le plus de voix à la liste. Si un membre de la liste était candidat dans deux arrondissements de la même circonscription électorale, il cumule les voix obtenues dans ces deux arrondissements. Ajoutons ici qu'aux termes de l'article 85 de la loi électorale les candidatures multiples sont autorisées mais un candidat ne peut poser sa candidature que dans trois arrondissements ou trois circonscriptions électorales différentes.

Tels sont les grands traits du système électoral actuellement en vigueur. Ils nous conduisent à quelque considération d'ordre général. Le principe de la représentation des minorités admis par l'art. 69 n'est pas strictement appliqué. On a vu, en effet, que par le jeu du premier quotient on ne tient aucun compte, sauf dans les deux cas cités plus haut, des voix obtenues par les listes qui n'atteignent pas le quotient. La représentation des minorités n'est donc reconnue qu'aux partis assez puissants pour atteindre au quotient.

SECTION II

Dispositions générales

a) *Durée du mandat.* La Chambre nationale est élue pour quatre ans. Le mandat des députés expire à la fin de la législature. Il peut, par ailleurs, prendre fin en cas de décès ou de démission. La Constitution est muette en ce qui concerne les formes dans lesquelles la démission doit être présentée. Le règlement de l'Assemblée nationale exige que la démission soit remise au Président de la Chambre qui la transmet au Comité de Vérification des pouvoirs. Là s'arrête le texte. Nous croyons pouvoir ajouter que la coutume veut, afin d'empêcher les démissions données en blanc au Comité électoral, que le démissionnaire soit présent, sauf le cas de maladie grave ou de force majeure, à la séance où sa démission est communiquée. Il doit y affirmer qu'il maintient sa démission. La Constitution ne contient aucune disposition concernant les députés qui se trouvent dans un cas d'inéligibilité au cours de leur mandat. Il s'agit de savoir si, de ce fait, le mandat prend fin et quelle est l'autorité qui doit prononcer la déchéance.

En nous appuyant sur l'autorité de M. Esmein (1), nous répondrons ainsi : les députés qui, au cours de leur mandat acquièrent une qualité qui les eut rendu inéligibles si elle avait existé au jour de l'élection doivent être privés de l'exercice de leur mandat. Le droit de prononcer les déchéances ne doit appartenir qu'à la Chambre elle-même. Il est le complément naturel du droit de vérifier les pouvoirs de ses membres et de statuer sur leur validité, dont elle est investie par l'article 76 de la Constitution. Ajoutons que l'exercice du mandat cesse si le député accepte un poste de fonctionnaire et s'il l'exerce effectivement, sauf le poste de professeur de l'Université. Le député se trouve alors, en effet, avoir une fonction incompatible avec son mandat comme nous l'avons vu plus haut. De ce que nous savons au sujet des incompatibilités, nous pouvons cependant déduire une conséquence : le député ne peut, nous semble-t-il, perdre son mandat s'il se contente d'accepter un poste de fonctionnaire sans l'occuper effectivement, puisqu'aux termes de l'article 73 les fonctionnaires élus députés sont, de droit, en disponibilité pendant la durée de leur mandat. Il est regrettable que le texte ne contienne pas une disposition interdisant aux

(1) Voir Esmein, *Elément de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 360.

députés d'accepter, au cours de leur mandat, un poste rétribué par l'Etat, car on peut craindre que les députés usent de leur influence pour obtenir des nominations. Nous comprenons qu'une telle prohibition peut porter préjudice aux intérêts de l'Etat, quand il s'agit, par exemple, de pourvoir un poste vacant où le pays a besoin de la présence d'un personnage politique. On pourrait au moins atténuer les inconvénients des nominations de députés en autorisant la Chambre à les valider ou à les annuler (1).

b) Mandat impératif. — Le mandat impératif est prohibé par l'article 74 ainsi conçu : « Tout député représente la nation tout entière et non pas seulement ses électeurs. Les électeurs ne peuvent donner, les députés ne peuvent accepter des mandats impératifs. »

On sait qu'en pratique ce principe n'est pas tout à fait appliqué à cause de l'institution des Clubs des différents partis politiques. Si le député, une fois élu, ne reçoit pas d'instruction de ses électeurs, il relève, à moins d'être ce qu'on appelle un « dissident » ou un

(1) L'article 11 de la loi organique française du 30 novembre 1875 prohibe l'acceptation par un député de toute fonction salariée par l'Etat, mais le même article permet aux députés déchus de leurs mandats d'être réélus si la fonction qu'ils ont acceptée est compatible avec le mandat des députés.

« sauvage », d'un parti dont les membres députés se réunissent en un Club. La plupart des affaires, avant d'être discutée à la Chambre, sont discutées dans les Clubs où les décisions sont prises à la majorité. La minorité doit s'y conformer sous peine d'exclusion. Lors de la discussion et du vote à la Chambre, les députés d'un même Club obéissent à la décision adoptée par la majorité du Club. Aucun texte ne les y oblige, mais la discipline du parti ne permet pas qu'on se dérobe. Presque toutes les affaires étant résolues dans les Clubs, il y a là une atteinte à la prohibition du mandat impératif.

c) Prestation du Serment¹ — Les députés dont les pouvoirs ont été vérifiés prêtent le serment de garder fidèlement la Constitution (art. 74). Au contraire des Constitutions antérieures de Serbie (Constitution du 5/18 juin 1903 et Constitution de 1901), la Constitution de Vidovdan ne contient pas le texte du serment des députés. Ce texte a été fixé par le règlement intérieur de la Chambre.

d) Sessions de la Chambre des députés. — Le travail de la Chambre des députés s'accomplit pendant les sessions. La Constitution fixe l'ouverture de la session ordinaire au 20 octobre de chaque année. Mais, en cas de nécessité, la Chambre peut être convoquée en session extraordinaire : « L'Assemblée nationale se réunit dans la capitale, Belgrade, en session ordi-

naire, le 20 octobre de chaque année, si elle n'a pas été convoquée antérieurement en session extraordinaire par décret du Roi (art. 75). » On pourrait conclure de cet article que la session ordinaire de la Chambre s'ouvre sans qu'il soit besoin d'un acte du pouvoir exécutif. Il n'en est rien, car l'article 52 déclare que le Roi convoque l'Assemblée nationale en session ordinaire ou extraordinaire. L'Assemblée doit être immédiatement convoquée si la guerre est déclarée au pays ou s'il est attaqué (art. 51). Si le trône devient vacant le Conseil des Ministres, qui prend en mains le pouvoir royal, doit convoquer sur le champ l'Assemblée nationale afin qu'elle décide de l'attribution du trône (article 67).

Quelques autres dispositions ont trait encore aux sessions de l'Assemblée : l'article 75 prescrit que l'Assemblée doit siéger en permanence pendant la durée de la guerre, à moins qu'elle n'en ait décidé autrement. Le même article interdit de clôturer la session ordinaire avant que le budget de l'Etat n'ait été voté.

d) Constitution en Commissions.

Le texte de la Constitution ne prévoit pas les Commissions, mais il les suppose. C'est ainsi que l'article 86 dispose qu'aucune proposition de loi ne peut venir en discussions à l'Assemblée Nationale avant d'avoir passé par la Commission compétente. Le nombre de ces Commissions n'est donc pas limité. La Cons-

titution en accordant à l'Assemblée nationale le privilège de faire son règlement intérieur lui a laissé la faculté de fixer ce nombre suivant les besoins. Toutefois, les articles 130 et 133 supposent l'existence de la Commission législative et lui donnent des attributions que nous déterminerons en étudiant les attributions législatives de la Chambre.

Le règlement intérieur actuel de la Chambre prévoit les Commissions suivantes : Commission législative dont l'existence est prévu par les articles 130 et 133, Commission de vérification des pouvoirs, Commission des chefs des groupes politiques, Commission administrative, Commission des immunités, Commission des pétitions, Commission financière. A côté de ces Commissions qui sont permanentes, sauf la Commission financière qui est élue au début de chaque session ordinaire, le règlement prévoit l'institution de Commissions spéciales et temporaires dont le pouvoir cesse avec l'accomplissement de la tâche à elles confiée. Cette tâche est la plupart du temps l'étude d'un projet de loi quand ce projet n'est pas envoyé à la Commission législative. Chaque Commission se compose de 21 membres désignés par la Chambre au scrutin secret. Seules, la Commission financière et la Commission législative ont chacune respectivement 31 et 42 membres. Quant à la Commission des chefs de partis, elle a, naturellement, autant de membres qu'il y a de partis politiques au Parlement, représentés au moins par 6 députés.

Chaque Commission constitue son bureau. Les décisions sont prises à la majorité (moitié des voix plus une). En cas de partage des voix, le projet est considéré comme rejeté. C'est seulement à la Commission des chefs de partis que les décisions doivent être prises à l'unanimité.

Le public n'est pas admis en séance des Commissions, mais on dresse les procès-verbaux de ces séances. Les journalistes ont même accès aux séances législatives.

Les députés, les membres du Gouvernement ou leurs commissaires peuvent assister aux séances, mais seuls les membres de la Commission, les membres du Gouvernement ou leurs Commissaires ont le droit d'y prendre la parole ; le droit de vote n'appartient qu'aux membres de la Commission. Aux séances de la Commission des chefs des partis, ne peuvent assister et prendre la parole, en dehors des membres de la Commission, que le Président du Conseil des Ministres et le Président de l'Assemblée nationale. Les Commissions sont tenues de terminer leur travail dans les délais indiqués par l'Assemblée nationale, mais ces délais peuvent être prorogés. Les Commissions cessent leurs travaux lors de la clôture de l'Assemblée, mais cette règle n'est pas rigoureuse. La Commission législative fonctionne en permanence en vertu des articles 130 et 133 de la Constitution.

e) Nombre de députés nécessaire pour délibérer et voter valablement. — « L'Assemblée nationale peut délibérer valablement si un tiers des députés assiste à la séance. La majorité des voix des députés présents est nécessaire à la validité des décisions. Si les voix se répartissent également pour et contre, la proposition qui fait l'objet du vote est considérée comme repoussée (art. 85 de la Constitution). »

Ainsi une séance ne peut être tenue que si le tiers des députés est présent (actuellement la Chambre se compose de 313 membres, donc il faut 105 députés pour le « quorum »). La règle qui veut que les décisions soient prises à la majorité des députés présents souffre des exceptions prévues par les articles 126 et 92 de la Constitution. L'alinéa 4 de l'article 126 exige la majorité des $\frac{3}{5}$ du total des membres de l'Assemblée pour que la révision de la Constitution soit possible, la proposition de révision émanant de l'Assemblée nationale. La majorité des deux tiers des membres présents est exigée pour la mise en accusation des Ministres par l'Assemblée (alinéa 3, art. 92).

f) Vote secret et vote public. Différentes sortes de votes publics. L'article 86, alinéa 2, pose le principe du vote public, mais les votes pour l'élection du Bureau de la Chambre et des différentes Commissions sont secrets. La règle établie par l'alinéa 2 de l'article 86 n'est pas observée par la loi sur la responsabilité

ministérielle du 20 juin 1922 qui exige pour la mise en accusation d'un ministre le vote secret (art. 16 de la loi). Cette loi paraît ainsi entachée d'inconstitutionnalité, car la mise en accusation d'un ministre est une décision, or, toutes les décisions de l'Assemblée doivent être prises par un vote public (1).

Les modalités du vote public et secret sont déterminées par le règlement intérieur de la Chambre. Pour le vote secret, les députés se servent de bulletins qu'ils déposent dans une urne. Le vote public est pratiqué de deux façons différentes : par assis et levés (ce qui correspond au vote par la levée des mains en France) ou par appel nominal.

g) Siège de la Chambre des députés. — La Constitution fait de Belgrade le siège de la Chambre des députés. Toutefois, en cas de guerre et en cas de transfert de la capitale, l'Assemblée se réunit dans la capitale provisoire (art. 75).

(1) Dans ce sens, M. Slobodan Yovanovitch : *Le Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 221, Belgrade, 1924.

SECTION III

Privilèges et garanties de la Chambre

a) Vérification des élections et validation des pouvoirs des membres de l'Assemblée.

L'article 76 de la Constitution investit la Chambre elle-même du droit de vérifier les pouvoirs de ses membres et de se prononcer sur leur validité. Les Constitutions serbes antérieures avaient toutes adopté le même système, sauf celle de 1901 qui avait attribué cette prérogative à la Cour de Cassation (art. 46 de la Constitution de 1901) (1).

Tous les mandats, que les élections soient contestées ou non, sont vérifiés par la Chambre des députés ; c'est, comme le remarque M. Esmein, « une règle qui rappelle la confirmation de l'élection par le supérieur hiérarchique, nécessaire pour toute élection d'après le

(1) En France, chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection (article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875).

droit canonique (1) ». Pour l'exercice de la prérogative que l'art. 76 lui attribue, la Chambre, aux termes de l'article 81, possède le droit d'enquête et d'investigation en matière électorale et dans les questions purement administratives. Les prescriptions détaillées concernant la vérification des pouvoirs sont contenues dans le règlement intérieur de la Chambre.

b) Règlement intérieur de la Chambre. Une seconde prérogative très importante de la Chambre des députés est celle de se donner son règlement intérieur, elle lui est conférée par l'alinéa 2 de l'article 76. Sans règlement intérieur une Chambre ne peut pas fonctionner, il est indispensable à son activité. « Le règlement de la Chambre, dit M. Esmein, est le complément indispensable de la Constitution, il en est la mise en œuvre en ce qui concerne l'action des Assemblées. Il joue un rôle capital dans notre organisme constitutionnel et l'esprit public s'en rend compte exactement. Un texte n'était pas nécessaire pour affirmer cette prérogative ; un texte eut été nécessaire pour la supprimer ou la restreindre (2). »

(1) ESMEIN : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 356.

(2) ESMEIN : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 364 et 366.

Le règlement intérieur est d'autant plus important dans le droit public serbe-croate-slovène que toute une série de questions négligées par la Constitution ont été résolues par lui.

e) Election du Bureau. — « L'Assemblée nationale élit, pour chaque session, son Bureau parmi ses membres » (art. 77). La Chambre choisit son bureau sans aucune ingérence du pouvoir exécutif, il se compose actuellement en vertu du règlement intérieur de la Chambre, du président, de deux vice-présidents et de quatre secrétaires.

Seule la Constitution serbe de 1869 (art. 53) avait donné au pouvoir exécutif le droit de nommer le président et les vice-présidents de la Chambre sur une liste de 6 candidats présentée par cette Chambre. Ce système ressemblait à celui de la Charte française de 1814. Le droit constitutionnel serbe n'a pas connu la nomination directe du Bureau de la Chambre par le Chef de l'Etat, ce que connut la France sous le régime de la Constitution de 1852 (1). Les fonctions du président et des autres membres du Bureau ne cessent que lorsque la session est finie.

(1) ESMEIN : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 363.

d) Maintien de l'ordre. — Une quatrième prérogative est assurée à la Chambre par l'article 89 ainsi conçu : « L'Assemblée nationale a le droit exclusif de maintenir l'ordre dans son sein par l'organe de son président⁸ Aucune force armée ne peut être postée dans la cour ou dans le bâtiment de l'Assemblée nationale sans l'autorisation du président de celle-ci. De même, nul organe de l'Etat ne peut effectuer dans l'Assemblée nationale un acte d'autorité publique. Nul ne peut entrer en armes dans l'Assemblée nationale en dehors des personnes qui, réglementairement, portent les armes et se trouvent de service à l'Assemblée. »

Cette prérogative a été reconnue au Parlement par toutes les Constitutions serbes. Nous pouvons souligner ici la divergence avec le système français. La Constitution de Vidovdan ne donne pas le droit au président de faire appel directement à la force armée pour parer aux violences dont la Chambre serait menacée. Le président de la Chambre ne peut que maintenir l'ordre au sein de l'Assemblée avec les seules forces armées qui sont mises, à cet effet, à sa disposition par le Ministère de l'Intérieur. Le chiffre des forces nécessaires est fixé par le président conformément au règlement de la Chambre. Au contraire, en France, l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879, relative au siège à Paris du pouvoir exécutif et des Chambres et votée après que l'article 9 de la loi constitutionnelle du 25

février 1875 eut été déconstitutionnalisée (1), donne le droit aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés de requérir la force armée en cas de besoin.

« Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont chargés de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée qu'ils président. A cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous les officiers, commandants ou fonctionnaires, qui sont tenus d'y obtempérer immédiatement, sous les peines posées par les lois. Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés peuvent déléguer leur droit de réquisition aux questeurs ou à l'un d'eux »

e) Publicité des séances. — Le principe de la publicité des séances de l'Assemblée nationale ne se trouve pas inscrit dans la Constitution de Vidovdan. Le principe est si bien établi aujourd'hui qu'il n'a pas besoin d'être exprimé. Les Constitutions antérieures de la Serbie, notamment la Constitution de 1903, article 108, contenaient des dispositions relatives à la publi-

(1) DARESTE : *Les Constitutions modernes*, t. I, p. 31, Paris 1910.

cité des séances. Il s'agissait de la publicité des séances de la Chambre et non pas de celle des Comités.

Mais si le principe de la publicité des séances est incontestable, la question est de savoir si, à défaut de tout texte l'interdisant, la Chambre peut délibérer à huis-clos. La Constitution de 1903, article 108 disposait que le huis-clos pouvait être prononcé quand le Président de la Skoupchtina, le Gouvernement ou dix députés le demandaient. Si le huis-clos était demandé par le Président de la Skoupchtina ou par 10 députés, la Skoupchtina décidait elle-même si la séance serait secrète ou non.

Le règlement intérieur de la Chambre a répondu affirmativement à la question que nous avons posée plus haut. Le huis-clos peut être prononcé à la demande du Gouvernement ou sur la proposition de vingt députés. Aucun procès-verbal n'est dressé des séances secrètes et aucune publication des débats de ces séances n'est autorisée par le règlement intérieur de la Chambre. Le règlement prévoit les sanctions à prendre contre les députés qui auraient dévoilé le secret de ces séances, ils sont exclus pour une ou plusieurs séances.

f) Irresponsabilité et immunité parlementaire.

La Constitution de Vidovdan distingue d'une part l'irresponsabilité des membres de la Chambre en ce qui concerne leurs votes à l'Assemblée nationale, leurs déclarations et leurs actes dans l'exercice de leur mandat,

d'autre part leur immunité en ce qui concerne leurs actes au dehors.

L'article 87 dispose qu'un député ne peut être rendu par personne responsable d'un vote qu'il a émis comme membre de l'Assemblée nationale. Le député, qui représente la nation tout entière et qui, en vertu de l'article 74 ne peut être investi d'un mandat impératif, est seul juge de l'opportunité de son vote. Sur ce point, son irresponsabilité est absolue. Mais il est responsable devant l'Assemblée nationale, suivant les prescriptions du règlement intérieur, des déclarations qu'il fait et des actes qu'il commet pendant les séances de l'Assemblée ou celles des Commissions et dans les missions et fonctions spéciales dont il a été chargé par l'Assemblée.

Pour les actes en dehors de la Chambre, l'art 88 reconnaît aux députés l'immunité parlementaire : « Les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent, en aucun cas, sans autorisation de l'Assemblée, être invités par quelque autorité que ce soit, à répondre d'un délit quelconque, ni être privés de la liberté tant que dure leur mandat, sauf le cas de flagrant délit criminel ou correctionnel. Dans ce dernier cas, l'Assemblée nationale si elle siège, est aussitôt avisée et donne ou refuse l'autorisation de continuer la procédure pendant la durée de la session ».

L'immunité du député part du jour de son élection. Si un citoyen devient député avant qu'une sentence exécutoire ait été prononcée contre lui pour une

infraction, l'autorité qui enquête et instruit avisera l'Assemblée nationale qui donnera ou refusera l'autorisation de continuer la procédure.

Un membre de l'Assemblée nationale ne peut être tenu de répondre que du fait pour lequel l'immunité a été levée (article 88). Nous pouvons déduire de cet article les principes suivants :

1° L'immunité parlementaire s'étend aux crimes, délits et contraventions de simple police (1).

2° L'immunité part du jour de l'élection du député et ne cesse qu'avec le mandat. Elle est permanente, elle n'est pas suspendue pendant les vacances parlementaires (2).

g) Indemnité parlementaire.

Les députés reçoivent une indemnité, conformément à la loi électorale de 1922 (article 88) qui laisse à la Chambre elle-même le soin d'en déterminer le montant. Actuellement, il est alloué aux députés, en vertu

(1) En France, les contraventions de simple police sont exceptées, le député qui commet une pareille infraction n'est pas couvert par l'immunité (art. 14 de la loi du 16 juillet 1875).

(2) En France, l'immunité ne existe que pendant la durée des sessions (art. 14 de la loi du 14 juillet 1875).

du règlement intérieur de la Chambre, 300 dinars par jour. L'indemnité est payée pendant les sessions et pendant les interruptions des sessions, quand la Chambre s'ajourne. L'article cité plus haut de la loi électorale de 1922 accorde aux députés qui n'habitent pas la ville où siège l'Assemblée nationale, des frais de déplacement qui doivent être fixés par l'Assemblée. De plus, tous les députés reçoivent des cartes de circulation en chemins de fer et en bateau, ces cartes sont permanentes et gratuites.

SECTION IV

Attributions de la Chambre

Après avoir exposé la composition, les privilèges, les garanties et le fonctionnement de la Chambre, nous allons nous occuper du rôle essentiel de la Chambre, qui est de faire des lois. Si c'est là l'attribution essentielle de la Chambre des députés, elle n'en est pas moins investie de fonctions diverses qui, par leur importance, méritent d'être traitées en des paragraphes séparés. Nous étudierons ainsi successivement les attributions nombreuses de la Chambre : attributions législatives, attributions en matière financière, attributions adminis-

tratives, et contrôle des actes du Gouvernement, attributions judiciaires, attributions en matière de relations internationales.

§ I^{er}. — *Attributions législatives*

Les attributions législatives s'exercent par le droit d'initiative, c'est-à-dire le droit de proposer les lois, et par le droit de proposer des amendements aux différents projets.

LE DROIT D'INITIATIVE. — Il est exercé conjointement par le Roi et les membres de la Chambre. Le Roi exerce ce droit, comme nous l'avons vu plus haut, par l'intermédiaire du Conseil des Ministres, ou par l'intermédiaire d'un seul Ministre. L'article 78 de la Constitution s'exprime ainsi à ce sujet : « Les projets de lois sont présentés, après autorisation royale, par le Conseil des Ministres ou par un des Ministres. Le droit de présenter une proposition de loi appartient à tout membre de l'Assemblée nationale »

Il y a donc lieu de distinguer les projets de lois présentés par le Gouvernement et les propositions de lois dues à l'initiative des membres du Parlement. Ni les uns, ni les autres n'ont besoin d'être motivés. Nous signalons ceci à la différence du système français, qui exige que les propositions de lois émanant des membres

du Parlement soient précédées d'un exposé des motifs. Projets et propositions ont le même sort, ils passent tous par la Commission compétente. En effet, l'article 86 de la Constitution dispose qu'aucune proposition, aucun projet de loi ne peut venir en discussion devant l'Assemblée nationale avant d'avoir passé par la Commission compétente. Signalons ici encore en quoi le système, établi par la Constitution de Vidovdan et le règlement intérieur de la Chambre, diffère du système français. En France, les propositions de lois sont envoyées à une Commission d'initiative qui en indique, dans un rapport sommaire, l'utilité et l'opportunité. L'Assemblée statue alors sur la prise en considération de la proposition et ce n'est que si la proposition a été prise en considération par l'Assemblée qu'elle est soumise au même traitement que le projet de loi, c'est-à-dire, qu'elle est envoyée à la Commission législative (1). Si projets et propositions de lois subissent le même sort dans le droit public serbe-croate-slovène, indiquons cependant que la différence entre eux marquée par l'article 78 se manifeste encore notamment dans la procédure suivie par la Chambre à leur égard.

(1) ESMEIN : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 401, 1921.

Ainsi, d'après le règlement de la Chambre, une proposition de loi peut être rejetée, sans discussion, à la demande motivée de la Commission compétente, tandis qu'un projet de loi ne peut être rejeté sur un simple rapport de la Commission.

LE DROIT D'AMENDEMENT. — Bien que ce droit ne soit pas inscrit dans le texte même de la Constitution, nous croyons devoir en donner, en raison de son importance, la réglementation telle qu'elle résulte du règlement de la Chambre. Le règlement de la Chambre distingue trois sortes d'amendements : les amendements du Gouvernement, les amendements des Commissions compétentes, les amendements des membres de l'Assemblée^a. Les amendements n'ont pas besoin d'être motivés. Les trois catégories d'amendements se distinguent en ce sens que les deux premières peuvent être proposées au cours même de la discussion d'un projet, tandis que les amendements des députés doivent être déposés avant l'ouverture de la discussion générale et avoir été l'objet d'un rapport de la Commission compétente avant d'être discutés à l'Assemblée.

LES LECTURES OU DÉLIBÉRATIONS SUCCESSIVES.
— Les projets et les propositions de lois qui ont régulièrement passé par la Commission compétente doivent donner lieu à deux votes dans la même session avant d'être définitivement adoptés (article 86 de la Consti-

tution). Avant de passer à l'explication de cette disposition constitutionnelle, remarquons que les règlements du Parlement français exigent, sauf le cas de procédure d'extrême urgence et de discussion immédiate, deux délibérations à cinq jours d'intervalle, avant que le projet ou la proposition de loi soit adopté par une Assemblée (1).

La Constitution de Vidovdan qui confie le pouvoir législatif à une seule Chambre a dû, pour empêcher le vote précipité des lois, déterminer avec prudence la marche à suivre en matière de procédure législative.

La raison principale de l'institution de deux Chambres n'est-elle pas d'empêcher des votes irréfléchis ? Si on confie le pouvoir législatif à une seule Assemblée, il faut s'assurer certaines garanties. La Constitution, par son article 86 exige, nous l'avons vu, deux votes successifs dans la même session avant qu'un projet soit adopté, mais nous croyons que cette disposition est insuffisante, car elle n'indique pas le temps qui doit s'écouler entre les deux votes et ne fixe pas le nombre de délibérations ou de lectures qui doivent précéder le vote définitif. Cette lacune constitutionnelle

(1) ESMEIN : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 403 et 404.

a été comblée par le règlement de la Chambre et de telle façon que ce règlement ne respecte pas l'article 86 de la Constitution. Il fixe, en effet, qu'il doit y avoir trois votes : le vote sur le principe de la loi, le vote de chacun des articles du projet et le vote de l'ensemble du projet tel qu'il a été adopté article par article. Le règlement établit ainsi trois votes successifs, tandis que l'article 86 de la Constitution n'en prévoyait que deux. Une remarque s'impose ici : les trois votes prévus par le règlement sont trois votes différents et nullement identiques. Le premier vote a lieu après la discussion générale sur l'ensemble du projet, il porte donc sur le principe même de la loi ; le second vote a lieu après la discussion de chaque chapitre du projet et on vote article par article ; le troisième vote sur l'ensemble du projet a lieu immédiatement après l'adoption du dernier article du projet et sans discussion si le projet n'est pas renvoyé à la Commission législative pour être définitivement rédigé. On est amené par ces considérations à douter de la constitutionnalité du règlement intérieur de la Chambre, car de deux choses l'une : ou les deux premiers votes même différents sont suffisants et alors le troisième est superflu et contraire à l'article 86 de la Constitution, ou les deux votes prévus par cet article doivent être identiques et correspondre aux deux délibérations et aux lectures successives du Parlement français et alors les trois votes différents prévus par le règlement sont contraires à l'esprit de l'article 86 de la Cons-

titution. Nous n'aurions pas insisté sur le nombre de votes nécessaires pour qu'un projet soit accepté si l'intervalle entre les votes avait été fixé, mais la Constitution et le règlement sont muets sur ce point. La Chambre peut donc procéder aux trois votes dans la même journée et même en quelques heures. Il n'existe donc aucune garantie contre les votes précipités que l'on peut craindre d'une Chambre unique. Il nous semble que, pour la bonne marche de la machine législative, il est absolument nécessaire qu'on laisse un intervalle convenable entre les votes. La lacune de la Constitution de Vidovdan semble inconcevable d'autant plus qu'elle indique par son article 86 les votes nécessaires pour l'adoption d'un projet. Sans la détermination des intervalles, l'article 86 n'a pas sa raison d'être, car, dans la pratique parlementaire, les lectures de projets se font souvent dans de telles conditions qu'il est matériellement impossible de les entendre.

Les projets et les propositions de lois peuvent-ils être retirés ? Sur ce point encore, la Constitution est muette. La Constitution de 1903 autorisait le gouvernement à retirer un projet de loi soumis par lui à la Chambre aussi longtemps que ce projet n'avait pas été l'objet d'un vote définitif (article 119 de la Constitution de 1903) (1), la Constitution de 1901 était allée

(1) DARESTE : *Les Constitutions modernes*, 1910, t. II, p. 278.

plus loin en autorisant les membres de la représentation nationale aussi bien que le Gouvernement à retirer les projets de loi présentés par eux tant qu'ils n'avaient pas été l'objet d'une décision définitive (article 47 de la Constitution de 1901) (1). Le règlement intérieur de la Chambre ne s'occupe pas de cette question. D'après M. Yovanovitch, il y a lieu de distinguer entre les projets de lois et les propositions de lois. Les projets dus à l'initiative du Roi peuvent être retirés jusqu'au vote définitif, sur la simple déclaration du Gouvernement, sans aucune autre formalité. Les propositions de lois sont des actes par lesquels la procédure législative est ouverte, ils provoquent la création des projets de lois par la Chambre. Etant donné qu'ils ouvrent la procédure législative, il faut considérer ces actes comme ayant épuisé le droit d'initiative et ils ne peuvent être retirés (2).

PUBLICATION ET FORCE OBLIGATOIRE DES LOIS. — Les projets de lois votés par la Chambre des députés ne deviennent des lois que lorsqu'ils ont été

(1) PÉRITCH : Etude sur la Constitution de 1901 dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1903, p. 359.

(2) M. YOVANOVITCH, *Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 245, Belgrade 1924.

sanctionnés par le Roi comme nous l'avons vu plus haut. La loi sanctionnée reçoit force obligatoire quinze jours après sa publication au journal officiel si elle même n'en a pas disposé autrement. Le jour de la publication au journal officiel est compris dans ces quinze jours (art. 80).

Jusqu'à présent, nous avons parlé de la procédure législative ordinaire, pour compléter cette étude nous devons dire quelques mots de la procédure d'urgence instituée par le règlement de la Chambre et de la Commission législative et dont l'organisation et le fonctionnement sont prévus par la Constitution elle-même.

URGENCE. — Les projets et les propositions de lois peuvent être déclarés urgents et comme tels être soumis à une procédure sommaire. Pour gagner du temps, on envoie le projet, déclaré urgent par la Chambre elle-même, sur la proposition du Gouvernement ou sur la proposition des députés, à la Commission compétente le jour même du dépôt de ce projet sur le Bureau de la Chambre. On indique à cette Commission dans quel délai le projet doit être étudié et le rapport présenté. Passé ce délai, la Chambre peut procéder immédiatement à la discussion du projet, même si le rapport de la Commission n'est pas prêt. Le nombre d'orateurs dans les débats sur les projets déclarés urgents est limité.

LA COMMISSION LÉGISLATIVE TEMPORAIRE. — L'institution de cette Commission est prévue par la Constitution pour une durée de cinq ans, mais à l'expiration de ce délai, la Chambre peut, par une loi, proroger l'existence de cette Commission (art. 133). La Constitution a créé la Commission législative temporaire en vue d'accélérer l'unification des lois. En effet, au moment de la proclamation de l'unité nationale des législations diverses étaient en vigueur sur le territoire du nouveau Royaume. Ces législations ont été appliquées après la proclamation de l'unité et le sont encore en partie aujourd'hui. De plus, après la proclamation de l'unité et jusqu'au vote de la Constitution de Vidovdan, c'est-à-dire pendant la période transitoire, le pouvoir exécutif a tranché, par voie de décrets et de règlement, de bien des matières qui normalement sont de la compétence du pouvoir législatif. Nous comprenons après ces indications que la Constitution ait institué la Commission législative temporaire et organisé une procédure sommaire pour unifier les lois et valider les décrets et les règlements émanés du pouvoir exécutif.

Comme cette Commission a un caractère provisoire, nous allons simplement énumérer les matières attribuées à sa compétence et décrire, dans ses grandes lignes, la procédure sommaire établie par la Constitution dans sa treizième partie intitulée « dispositions transitoires ».

SA COMPOSITION. — Elle est composée de 42 membres du Parlement choisis dans les listes présentées à l'Assemblée nationale par les différents partis et suivant les votes que ces listes ont réunis. Ce fut cette Commission qui élaborait le projet de constitution. Ce n'est pas là une rencontre fortuite, la Commission législative ne fait, en effet, que continuer la Commission constitutionnelle. La Constitution, par son article 133, dispose que tant que l'Assemblée constituante siégera, après avoir voté le texte de la Constitution, la Commission constitutionnelle exercera les fonctions qui appartiendront ensuite à la Commission législative temporaire.

SA COMPÉTENCE. — La compétence de la Commission législative est fixée par les articles 130 et 133 de la Constitution; aux termes de ces articles, il faut distinguer deux sortes de décisions de la Commission : il y a une catégorie de décisions définitives, il y a, d'autre part, des projets de la Commission législative qui ne deviennent définitifs qu'une fois adoptés par l'Assemblée nationale. Les lois provisoires, décrets, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres édictés entre le 1^{er} décembre et la date de la promulgation de la Constitution et énumérés dans l'article 130 entrent dans la première catégorie. Nous ne ferons que reproduire cet article. « Les lois provisoires, règlements, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres et autres actes et décisions ayant une durée déterminée d'appli-

cation et la valeur d'une loi, édictés entre le 1^{er} décembre 1918 et la promulgation de cette Constitution, le Gouvernement est tenu de transmettre, à fin d'examen, à la Commission législative, toutes les lois provisoires, tous les règlements ordonnances et décisions du Conseil des Ministres, ainsi que les autres actes et décisions ayant une durée déterminée d'application et la valeur d'une loi. La Commission partagée en sections correspondant aux différentes branches de l'Administration de l'Etat, après les avoir examinés, dans un délai maximum de cinq mois, décidera en séance plénière quels sont ceux qui doivent rester en vigueur sans modification, ceux qui doivent être modifiés et ceux qui sont à abroger. Les lois provisoires, règlements, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres ainsi que les autres actes et décisions ayant une durée déterminée d'application et la valeur d'une loi, qui n'auraient pas été soumis deviennent caducs. Les décisions de la Commission seront promulguées comme lois. Les dispositions sur lesquelles la Commission n'aura pris aucune décision dans le délai prescrit continueront à être intégralement applicables tant qu'elles n'auront pas été remplacées par la voie législative régulière ». Cependant, il faut excepter certaines lois et certains décrets, soustraits à la compétence de la Commission législative et attribués au pouvoir législatif ordinaire par l'alinéa 2 de l'article 130. Ce sont les lois provisoires, les règlements, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres qui ont une valeur de

loi et ont trait aux rapports agraires dans le pays, à la Banque Nationale du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes à la liquidation du moratorium à la liquidation de la situation juridique créée par la guerre et à l'indemnisation des dommages de guerre, ainsi que le règlement sur l'emprunt et celui de la procédure sommaire devant les tribunaux, qui, tous, ne peuvent être modifiés que par la voie législative ordinaire.

En somme, la Commission législative, pour tout ce qui relève de la première catégorie de décisions, régularise, si l'on peut dire, les actes du Gouvernement ou les annule sans pouvoir les transformer.

Les décisions qui entrent dans la seconde catégorie ont trait à l'unification de la législation et de l'Administration qu'ils soient présentés par le Gouvernement ou par des députés (art. 133, alinéa 2). Ainsi, par exemple, les lois de Serbie sur l'organisation des Ministères sur le Conseil d'Etat, sur la Cour des Comptes, et sur la responsabilité ministérielle étendues provisoirement par l'article 131 de la Constitution, à tout le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes doivent être mises d'accord avec la nouvelle Constitution par la Commission législative. Cette Commission doit aussi revoir les concessions faites à des particuliers ou à des Sociétés jusqu'au jour de la promulgation de la Constitution (article 139).

PROCÉDURE. — La Commission législative est liée par le règlement de la Chambre, mais elle s'est donné un règlement complémentaire. Ce règlement la divise en sections, de sorte qu'il y a lieu de distinguer deux sortes de séances : les séances de la Commission et les séances des Sections. Aux séances de la Commission, la présence du tiers des membres est nécessaire pour délibérer valablement ; aux séances des Sections, la présence de la moitié est exigée. Les membres du Gouvernement et tous les députés peuvent assister aux séances de la Commission, mais seuls, les membres de ces Sections et les membres du Gouvernement peuvent assister aux séances des Sections. A l'instar de la procédure législative de la Chambre, la Commission législative distingue les débats à la Section et les débats à la Commission. Les projets que la Commission reçoit directement de la présidence de la Chambre sont discutés d'abord à la Section, ensuite à la Commission. A la Commission, il y a lieu de distinguer aussi deux sortes de débats : les débats sur l'ensemble du projet et les débats sur les articles du projet. Nous avons vu plus haut que la Chambre, après la discussion générale passe à la discussion des chapitres, mais qu'on vote article par article. La Commission, elle, a la faculté de voter chapitre par chapitre lorsqu'il s'agit de longs projets de lois. Les projets adoptés par elle sont transmis à la Chambre des députés où ils sont soumis à une procédure exceptionnelle. Il n'y a ni discussion générale

ni discussion des articles, on procède au vote définitif pour ou contre car la Chambre ne peut apporter de modifications à un projet adopté par la Commission législative. Il est permis seulement aux différents groupes politiques de faire de courtes déclarations avant le vote.

§ 2. — *Attributions en matière financière*

La Constitution de Vidovdan confère à la Chambre des députés diverses attributions concernant la gestion des finances de l'Etat. La Chambre des députés vote le budget pour l'année en exercice et vérifie le compte définitif du budget du dernier exercice ; elle établit les impôts et les contributions générales de l'Etat ; elle statue sur les emprunts de l'Etat.

LE BUDGET. — Le projet de budget est soumis à la même procédure que les projets de lois. Présenté par le Gouvernement, il est envoyé d'abord, aux fins d'examen, à la Commission financière. A la Chambre des députés, il y a, comme pour les projets de lois, une discussion générale, et une discussion chapitre par chapitre. Toutefois, la Constitution pose certains principes pour le budget. Par son article 113, elle établit l'annualité du budget. Le budget est voté pour une seule année, et la Constitution a pris certaines mesures pour garantir

l'application de ce principe : le budget doit être soumis à l'Assemblée nationale un mois au plus tard après l'ouverture de sa session ordinaire (art. 113) et cette session ne peut être clôturée avant que le projet de l'Etat n'ait été voté (art. 75). La Chambre se réunissant en session ordinaire le 20 octobre, le budget doit donc lui être soumis au plus tard le 20 novembre.

La loi sur la comptabilité publique (art. 2), fait coïncider l'année budgétaire avec l'année du calendrier, il en résulte que la Chambre doit voter le budget dans la période allant du 20 novembre au 31 décembre, afin qu'il puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier. C'est un laps de temps trop court, il ne permet guère à la Chambre de terminer le budget à la date fixée, elle a recours en pratique à la faculté que lui donne l'article 114 de voter des douzièmes provisoires pour un ou plusieurs mois. C'est aussi que les exercices des budgets de 1919, 1920 et 1920-21 ont été votés pour des périodes allant respectivement du 1^{er} juin 1919 au 31 mai 1920 et du 1^{er} juin 1920 au 31 mai 1921, celui de 1922-1923 pour une période allant du 1^{er} août 1922 au 1^{er} juillet 1923 et l'exercice actuellement en vigueur pour une période allant du 1^{er} avril 1924 au 1^{er} avril 1925.

Le projet de budget présenté par le Gouvernement se distingue encore des projets de lois ordinaires en ce que la Chambre ne peut pas augmenter les crédits proposés, elle peut seulement les réduire ou les supprimer (art. 113). Cette disposition inspirée du droit public

anglais, a pour but d'empêcher les députés d'augmenter les crédits proposés dans le but d'exécuter des promesses faites à leurs électeurs.

La Chambre, par contre, peut proposer l'augmentation des recettes dans la mesure où le budget présenté se solderait par un déficit. Il semble en résulter que la Chambre pouvait aussi proposer la diminution de certaines recettes, mais nous croyons, en l'absence d'un texte sur ce sujet, qu'une pareille faculté serait contraire à l'esprit de l'article 113.

Rappelons ici une disposition qui limite le pouvoir que l'article 113 donne à la Chambre de diminuer ou de supprimer les crédits proposés par le Gouvernement : l'article 68 de la Constitution dispose que la liste civile du Roi est fixée par la loi. Cette liste, une fois fixée, ne peut pas être augmentée sans le consentement de l'Assemblée nationale, ni diminuée sans l'assentiment du Roi (1).

(1) Nous pouvons remarquer qu'en France, par une modification du 27 mai 1920 des art. 101 et 102 du règlement de la Chambre des députés, on a étendu la règle d'irrécevabilité des amendements augmentant les dépenses aux amendements diminuant les recettes. Mais cette irrécevabilité reste toujours très restreinte (ESMEIN : *Eléments du Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 442 et s.).

Le budget adopté est sanctionné par le Roi et l'entrée en vigueur est fixé par le texte même de ce budget. Comme toutes les lois, le budget doit être publié, mais sous prétexte d'impossibilités techniques, on se contente de publier la loi de finances, c'est-à-dire les différentes dispositions qui précèdent l'évaluation des chiffres des dépenses et des recettes (1).

Nous avons vu que l'article 114 donne à la Chambre la faculté de voter des douzièmes provisoires et qu'elle en a usé souvent. Un douzième provisoire n'est pas nécessairement le douzième du budget. Les douzièmes peuvent, en pratique, contenir des crédits qui ne se trouvent pas dans le budget ordinaire. On comprend aisément que l'article 114 permette à la Chambre le vote des douzièmes provisoires car, sans le budget, les services publics et l'exécution même des lois se trouvent arrêtés. C'est dans le même but que l'article 114 autorise, d'autre part, le pouvoir exécutif à proroger le budget de l'année précédente en cas où l'Assemblée nationale se trouverait dissoute avant d'avoir voté le budget. Cette prorogation est faite par décret et pour

(1) On sait que le budget se compose d'une évaluation des chiffres des dépenses et des recettes de l'Etat pendant l'année et de différentes dispositions qu'on appelle communément la loi de finances.

quatre mois au maximum. Nous croyons utile de rapprocher ces dispositions de celles de l'article 52 relatif à la dissolution de la Chambre. Nous avons indiqué plus haut que le décret de dissolution doit contenir un ordre relatif aux nouvelles élections qui doivent se faire dans un délai de trois mois, et un ordre de convocation de l'Assemblée nationale dans un délai maximum de quatre mois à dater du jour de la dissolution de la Chambre. Nous pouvons conclure de ce rapprochement que le pouvoir exécutif a le pouvoir de proroger l'exercice du budget de l'année précédente, mais seulement jusqu'à la convocation de l'Assemblée Nationale.

En même temps que le budget, le compte définitif du budget du dernier exercice doit être soumis à la Chambre aux fins de vérification et de ratification (article 113). Mais, tandis que le budget est préparé par le Gouvernement, le compte définitif du dernier exercice doit être soumis à l'Assemblée nationale avec les observations de la Cour des Comptes. L'article 118 qui contient cette dernière disposition prescrit que le compte définitif, muni des observations de la Cour des Comptes, soit soumis à l'Assemblée dans le délai d'un an au maximum, à compter de la clôture de chaque exercice budgétaire.

Pour en terminer avec le budget, disons que l'article 113 interdit que les reliquats d'un chapitre budgétaire ou d'une année budgétaire puissent être employés à combler les déficits d'un autre chapitre ou d'une autre

année budgétaire sans l'approbation de l'Assemblée nationale.

Nous avons indiqué plus haut qu'en outre du pouvoir de voter le budget et de vérifier le compte définitif du dernier exercice, la Chambre a seule, aux termes de l'article 115, celui d'établir les impôts et les contributions générales de l'Etat, le nom de contributions générales servent à désigner les prestations en nature ou en argent.

Le même article 115 confère à la Chambre le droit de statuer sur les emprunts de l'Etat : « Le Gouvernement est tenu de soumettre à l'Assemblée nationale le compte rendu exact, et approuvé par la Cour des Comptes, établissant que les contrats d'emprunt ont été conclus et exécutés conformément à la loi » (article 115).

Notons encore que la Chambre, conformément à l'article 117, doit voter la loi qui régleme le mode d'aliénation des biens de l'Etat, ainsi que la loi sur les modes de concessions minières industrielles ou autres. Ces lois n'étant pas encore votées, les aliénations des biens d'Etat ainsi que les concessions ne devraient être faites qu'avec l'approbation de la Chambre et sous forme de lois.

§ 3. — *Attributions de la Chambre en matière de relations internationales.*

Nous traiterons de cette matière lorsque nous étudierons le pouvoir exécutif. Mentionnons ici seulement que l'article 79 contient des dispositions relatives aux conventions et aux traités internationaux. Pour la ratification de ces traités et de ces conventions, à l'exception des conventions purement politiques, l'approbation préalable de l'Assemblée nationale est nécessaire. De même les conventions autorisant une armée étrangère à occuper le territoire national ou à le traverser ne sauraient être valables sans l'approbation préalable de la Chambre. En ce qui concerne le territoire national, l'article 79 dispose, d'autre part, dans son alinéa 2, qu'il ne peut être ni aliéné ni échangé sans l'approbation de la Chambre. Remarquons qu'aucune autorisation n'est nécessaire pour l'acquisition de nouveaux territoires. Indiquons, ici, deux autres pouvoirs de la Chambre : son consentement préalable est nécessaire pour déclarer la guerre à un autre Etat (art. 51) ; elle peut autoriser le Roi à être en même temps le chef d'un autre Etat (art. 53).

§ 4. — *Contrôle des actes du Gouvernement et des actes administratifs.*

L'un des traits principaux du Gouvernement parlementaire est le contrôle des actes du Gouvernement par le Parlement. La Constitution de Vidovdan donne à la Chambre plusieurs moyens de contrôler effectivement le travail du Gouvernement. L'article 82 autorise tout membre de l'Assemblée à adresser des questions et des interpellations aux ministres. L'article 81 de la Constitution confère à l'Assemblée nationale le droit d'enquête et d'investigation pour les actes, purement administratifs. A ces moyens de contrôle, il faut ajouter la discussion du budget qui offre aux députés l'occasion de juger la politique du Gouvernement.

Des prescriptions détaillées concernant les questions, les interpellations, les enquêtes et les investigations sont contenues dans le règlement de la Chambre. Le trait caractéristique de ces prescriptions est la limitation des débats provoqués par les interpellations et la désignation d'un seul jour, le jeudi, pour discuter les interpellations. Pour comprendre ces mesures prévues par le règlement de la Chambre quelques explications d'ordre général s'imposent. Si les interpellations sont un moyen puissant de contrôle pour le Parlement, il faut reconnaître qu'elles sont aussi, dans leur pratique actuelle, le côté faible du

régime parlementaire. Les interpellations mal fondées, dirigées uniquement contre le Gouvernement par des partis d'opposition font perdre un temps précieux à l'Assemblée et nuisent à son œuvre législative. On fait d'autres reproches aux interpellations. « Elles peuvent se terminer, dans la chaleur du débat, au milieu des passions violemment excitées par le vote de quelque ordre du jour improvisé, qui trouvera pour le soutenir une majorité de hasard, et qui fera tomber un ministère, excitant l'étonnement général et parfois même les regrets d'une partie de ceux qui ont voté le texte fatal (1). » On a remédié à la multiplicité des interpellations, en limitant la durée des discussions qu'elles provoquent et en ne les permettant que le jeudi, comme nous l'avons vu plus haut. Il resterait à se prémunir contre les votes à l'improviste dictés par les passions surexcitées en ajournant par ex, le vote qui clôt la discussion des interpellations à une date ultérieure. Le remède qu'on pouvait y apporter serait aussi de donner aux ministères une plus grande stabilité.

En France, on propose d'arriver à cette fin en modifiant les textes constitutionnels de telle façon qu'ils

(1) ESMEIN : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 461-462.

rendraient effectif le droit du Président de la République de dissoudre la Chambre et de faire appel au pays toutes les fois que la Chambre renverse un ministère..

LES QUESTIONS. — Elles sont écrites et envoyées aux Ministres par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée. La question énumère sommairement les points sur lesquels on exige une réponse. Dans la lettre d'envoi, le Président de l'Assemblée indique au Ministre si le Député désire une réponse écrite ou une réponse orale. Les réponses orales doivent être données dans un délai de trois jours. Les réponses écrites dans un délai de huit jours. Cependant, un mois est accordé au Ministre s'il déclare que ce laps de temps lui est nécessaire pour recueillir les renseignements.

Les réponses écrites sont envoyées aux députés par l'intermédiaire du Président de la Chambre et ne sont pas lues à la Chambre. Au contraire, les réponses orales sont données dans l'Assemblée, mais aucune discussion ne peut être ouverte : le député questionneur peut simplement demander quelques explications au Ministre et faire une déclaration sur la réponse qui lui a été faite, il dispose pour cela de cinq minutes.

Les réponses orales sont données au commencement des séances qui ne sont pas réservées aux interpellations, mais on ne peut consacrer plus d'une heure à la réponse des questions.

LES INTERPELLATIONS. — Les interpellations sont écrites et sont présentées au Président de la Chambre qui les envoie aux Ministres compétents et en informe l'Assemblée. Les interpellations ayant été établies dans l'intérêt général, les réponses ne peuvent être faites qu'à l'Assemblée.

En principe, les dates de discussion des interpellations sont fixées d'après leur ordre d'inscription au Bureau de l'Assemblée (art. 73 du règlement), mais le Ministre interpellé peut fixer lui-même la date de la discussion. En ce cas, il est tenu de répondre dans un délai maximum de deux mois à compter du jour où l'interpellation lui a été envoyée (art. 71 du règlement). A la demande du député interpellant la Chambre peut donner la priorité à l'interpellation, quant à la date de la discussion, mais en ce cas, il faut le consentement du Ministre interpellé.

Les interpellations doivent être imprimées et distribuées aux députés trois jours avant leur discussion (art. 71 du règlement). L'interpellation peut être retirée par l'interpellant. On considère en pratique qu'elle est retirée lorsque le jour fixé pour la discussion, le député interpellant se trouve absent sans congé régulier. La discussion de l'interpellation doit être terminée en une seule séance, aussi le règlement la limite-t-il, il n'autorise l'interpellant à parler que deux heures seulement : avant le Ministre pour justifier et motiver l'interpellation, après le Ministre, s'il trouve la réponse

de celui-ci insuffisante. Au cas où l'interpellation est signée de plusieurs noms le règlement ne permet qu'à un seul signataire de prendre la parole. C'est, en général le premier, à moins que les signataires de l'interpellation n'en aient disposé autrement. Les autres signataires ne peuvent prendre la parole que dans les conditions fixées à tous les députés.

La discussion d'une interpellation se termine par le vote d'un ordre du jour simple ou motivé.

Si nous avons donné quelques détails sur la pratique du droit d'interpellation, c'est pour montrer que le règlement de la Chambre a tempéré les inconvénients qui pourraient naître de ce droit. La limitation apportée par le règlement a de grands avantages, mais il faut reconnaître qu'elle présente des dangers. Ainsi elle rend impossible une discussion détaillée puisque les débats doivent être terminés en une seule séance. Or, il est souvent nécessaire que le Gouvernement s'explique longuement sur les questions posées et il a souvent grand avantage à recueillir les avis des membres du Parlement qui peuvent le guider utilement dans l'orientation de sa politique. Nous pensons que les inconvénients de la limitation pourraient être supprimés en introduisant dans le règlement un texte qui permettrait à l'Assemblée de ne pas prononcer la clôture des débats sur une question mais de renvoyer, par un vote, la discussion à un jour qu'elle fixerait elle-même.

DROIT D'ENQUÊTE ET D'INVESTIGATION. —

Par droit d'enquête, d'après la Constitution de Vidovdan, il faut entendre le droit pour la Chambre de recueillir les renseignements qui lui sont nécessaires pour l'élaboration d'une loi par exemple. Ce droit est des plus larges, rien ne le limite, ni dans la Constitution, ni dans le règlement intérieur, les renseignements peuvent avoir les objets les plus divers.

Le droit d'investigation est le droit pour la Chambre d'instruire et d'établir les fautes ou irrégularités commises. Il est limité et ne concerne que des actes déterminés par la Constitution.

Comme nous l'avons vu plus haut, le droit d'investigation est conféré à la Chambre en matière électorale, ce qui se comprend aisément, la Chambre étant juge de la régularité des élections, on a dû lui confier le droit d'investigation pour contrôler cette régularité.

Le droit d'investigation appartient aussi à la Chambre en ce qui concerne les actes administratifs, mais non les actes judiciaires. Il résulte de ceci que, si à la suite d'un acte administratif, une instruction judiciaire est ouverte, l'instruction parlementaire ne peut plus avoir lieu, elle devient inutile puisque son but était d'établir la faute ou les irrégularités et d'en saisir la justice si besoin était.

Pour les enquêtes et les investigations, le règlement intérieur de la Chambre confère à la Commission compétente tous les droits que les lois confèrent aux juges

d'instruction. La Commission peut entendre les témoins et les experts, exiger des administrations les livres, les dossiers et les documents et, s'il y a lieu, envoyer quelques-uns de ses membres faire l'instruction sur les lieux. L'instruction close, la Commission fait un rapport à l'Assemblée qui statue sur les mesures à prendre.

Le droit d'instruction, tel qu'il fonctionne actuellement dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est lié au droit d'interpellation. C'est souvent à la suite d'une interpellation que la Chambre prescrit l'ouverture d'une instruction.

§ 3. — *Les actes administratifs de la Chambre; Pétitions.*

La Chambre a souvent à s'occuper des actes du pouvoir exécutif. Ainsi, l'article 103 charge l'Assemblée nationale d'élire la moitié des membres du Conseil d'Etat sur une liste double présentée par le Roi. L'autre moitié étant nommée par le Roi sur une liste double présentée par la Chambre. L'article 118 donne à l'Assemblée le droit d'élire le Président et les Membres de la Cour des Comptes sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat et qui porte deux fois plus de nom qu'il n'y a de places vacantes.

La nomination des fonctionnaires appartenant au pouvoir exécutif, ces interventions de la Chambre pour-

raient être considérées comme contraire au principe de la séparation absolue des pouvoirs.

PÉTITIONS. — « Les citoyens ont le droit de pétition. Les pétitions peuvent être signées d'une ou de plusieurs personnes, ainsi que de toute personne morale. Elles peuvent être adressées à toutes les autorités sans distinction » (art. 15 de la Constitution). Le texte ne confère pas explicitement à la Chambre le droit de recevoir les pétitions, mais la Chambre étant une autorité, elle peut en recevoir. D'ailleurs, le règlement intérieur de la Chambre contient une réglementation détaillée concernant la recevabilité des pétitions et leur examen. De plus, il existe, à la Chambre, une Commission chargée spécialement d'examiner les pétitions et de proposer des solutions à l'Assemblée. Si la pétition a un caractère général, si elle demande, par exemple, le vote d'une loi, cette Commission doit la transmettre à la Commission compétente³

L'article 15 de la Constitution ne parle que des pétitions ; le règlement de la Chambre, au contraire, distingue les plaintes des particuliers contre les actes des autorités et les demandes ou pétitions. Les premiers signalent à la Chambre les préjudices matériels causés par des actes irréguliers des services publics. Les demandes ou pétitions, ont, au contraire, pour but d'obtenir quelque chose que les lois n'accordent pas. Les demandes sont, la plupart du temps, formulées par des per-

sonnes qui prient le Parlement de leur reconnaître les années passées au Service de l'Etat et que les lois ne prennent pas en considération pour les droits à la retraite. Elles proviennent encore de certains villages qui désirent se séparer d'une commune et en former une nouvelle ou bien, au contraire, de deux communes qui veulent s'unir. Les demandes peuvent porter sur les objets les plus variés puisqu'aucun texte ne les limite.

Les plaintes ne sont pas usitées en pratique, car les intéressés ont tout avantage à s'adresser aux tribunaux administratifs où ils auront quelques chances d'obtenir des dédommagements, plutôt qu'au Parlement qui ne peut que blâmer un acte de l'Administration, mais nullement le réparer.

Les demandes ou pétitions sont, au contraire, de plus en plus nombreuses et la Chambre les résout favorablement si elles sont bien fondées, en ce cas les décisions de l'Assemblée prennent la forme de lois.

TITRE VI

LE POUVOIR EXÉCUTIF

La Constitution de Vidovdan confère au Roi le pouvoir exécutif, il l'exerce effectivement par l'intermédiaire de ses Ministres. Nous allons d'abord déterminer les pouvoirs du Roi, ensuite nous étudierons les attributions des Ministres.

CHAPITRE PREMIER

Le Roi

Pour plus de clarté, nous avons énuméré plus haut, lorsque nous traitons du pouvoir législatif, les attributions que la Constitution a conférées au Roi en matière législative, nous n'avons pas parlé : de la personne du Roi, de la succession du trône, de la Régence, des prérogatives du Roi. Avant d'aborder l'étude des pouvoirs du Roi, nous examinerons ces différentes questions.

SECTION I

Succession au trône et Régence

Pierre I^{er} Karageorgevitch règne dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Son successeur sera l'héritier du trône : Alexandre. Puis, la succession passera à la descendance mâle de celui-ci, issue de mariage légitime, dans l'ordre de progéniture (art^{er} 56 et alinéa 14). En désignant pour succéder au Roi Pier-

re I^{er} son fils Alexandre, puis la descendance mâle de celui-ci la Constitution exclut du trône le prince Georges, fils aîné du Roi Pierre, qui, d'ailleurs, en 1909, a renoncé au trône. C'est là un cas particulier, en général, on doit choisir les héritiers dans l'ordre de primogéniture. L'aîné succède au père et sa descendance mâle lui succède, le cadet n'est appelé au trône qu'au cas où l'aîné ne laisse pas de descendance mâle, les enfants illégitimes ne pouvant entrer en ligne de compte.

Si le Roi n'a pas de successeur mâle, il désignera son héritier dans la ligne collatérale avec l'assentiment de l'Assemblée nationale ; ce choix doit être approuvé par la moitié plus un du nombre total des membres de l'Assemblée nationale (art. 56, alinéa 2). La Constitution ne précise pas ce qu'elle entend exactement par ligne « collatérale ». Le mot collatéraux désigne des personnes ne descendant pas les unes des autres, mais ayant des liens de parenté du fait qu'elles descendent d'auteurs communs. Dans le sens restreint, les collatéraux sont aussi les oncles et tantes, les neveux, les nièces et les cousins. D'après les explications de M. Slobodan Yovanovitch, professeur à la Faculté de Droit de Belgrade, dont les opinions font autorité en la matière, le mot « collatéral » devrait être pris dans le sens restreint (1). D'après lui également, les prescriptions de

(1) S. YOVANOVITCH : *Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 309, Belgrade 1924.

l'article 56 ne concernent que le Roi Alexandre, elles ne seraient, dit-il, pas applicables à ses héritiers car si l'un de ses héritiers mâles mourait, la couronne reviendrait, en vertu de la Constitution elle-même, à la ligne collatérale et il ne serait pas besoin d'appeler cette ligne collatérale par voie d'élection. Expliquons ceci : le Roi Alexandre laisse par exemple deux fils. Son fils aîné n'a pas d'héritier mâle, le fils cadet devient héritier du trône en vertu de la Constitution, son avènement au trône ne dépend pas de l'assentiment de son frère le Roi, ni de celui de l'Assemblée nationale³ M. Slobodan Yovanovitch n'a pu arriver à cette interprétation des dispositions de l'article 56 alinéa 2, qu'en prenant le mot collatéral dans son sens restreint.

Malgré l'autorité de l'honorable professeur, nous croyons que le mot collatéral a été pris dans le sens large et que les dispositions de l'article 56, alinéa 2 ont une portée générale. Nous pensons que le Roi, s'il n'avait pas d'héritier mâle et à défaut des frères, bien entendu, pourrait désigner comme héritier un oncle et la descendance mâle de celui-ci, c'est-à-dire un des membres de la ligne collatérale au sens large du mot. Nous nous appuyons pour justifier notre opinion sur les explications données par le Gouvernement, au sein de la Commission constitutionnelle, sur l'interprétation qui doit être faite de l'article 56, alinéa 2. D'après ces explications, la succession au trône et la question de la ligne collatérale devront être réglées d'après le

Code Civil (1). Or, d'après le Code Civil, la succession est, en l'absence d'héritier direct, attribuée aux parents les plus proches de la ligne collatérale.

Nous avons vu aussi que la désignation de l'héritier, au cas où le Roi n'a pas de descendance mâle, est faite par le Roi, mais que son choix n'est valable que lorsqu'il a reçu l'assentiment de l'Assemblée. Lors de la discussion de l'article 56, quelques députés ont avancé qu'on pouvait considérer que la désignation de l'héritier équivalait à la revision de la Constitution et ont voulu exiger qu'une Assemblée spéciale fut convoquée pour désigner l'héritier du trône. Le Gouvernement expliqua qu'il ne fallait pas voir là un changement dans la Constitution et que la Chambre ordinaire suffirait à résoudre la question (2). Remarquons que l'opinion du Gouvernement était conforme à l'article 67, qui confie le pouvoir royal, en cas de vacance du trône, au Conseil des Ministres et lui ordonne de convoquer sur le champ l'Assemblée nationale en une session spéciale où l'on décidera du trône.

Le Roi ne peut donc pas désigner seul son héri-

(1) Procès-verbaux, séance XXI de la Com. Const. du 28 février 1921.

(2) XXI^e séance de la Com. const. du 28 février 1921.

tier, le concours de la Chambre est nécessaire. Signalons que la Constitution ne prévoit pas un cas qui peut se produire dans ces conditions, le cas où la Chambre n'adopterait pas le choix du Roi.

Autre question : dans quel cas le trône est-il considéré comme vacant ? Le trône devient vacant, dit la Constitution, en cas de décès ou d'abdication du Roi (art. 65). D'autre part, le Roi est considéré comme ayant renoncé au trône s'il accepte la couronne d'un autre Etat sans l'assentiment de l'Assemblée nationale. Dans ces cas, l'héritier du trône, s'il est majeur, reçoit tout de suite la couronne (art. 65). Si l'héritier est mineur, le Conseil des Ministres exerce temporairement le pouvoir royal en attendant l'élection des régents (art. 64). Il exerce aussi ce pouvoir si le Roi ne laisse pas d'héritier, et, dans le cas où le Roi décédé, laisse une veuve dans un état de grossesse régulièrement constaté. L'exercice du pouvoir royal par le Conseil des Ministres ne cesse qu'avec l'élection des Régents provisoires (art. 66) et même, dans certains cas de vacance du trône, il ne cesse que lorsqu'une décision a été prise par l'Assemblée nationale spécialement convoquée pour décider du trône (art. 67).

Si, en cas de décès ou d'abdication du Roi, l'héritier est majeur, il reçoit de suite la couronne et l'annonce de l'événement est faite par une proclamation au peuple. Il prête, dans un délai de dix jours, le serment prescrit devant l'Assemblée nationale. Si l'Assem-

blée nationale a été dissoute précédemment, et que la nouvelle n'ait pas été encore élue, l'ancienne Assemblée est convoquée (art. 65). Monter sur le trône ne signifie donc pas toujours prendre possession du pouvoir royal. L'héritier du trône prend la place de son prédécesseur au moment même où le trône devient vacant (le Roi est mort, vive le Roi), mais pour qu'il puisse exercer le pouvoir royal, la Constitution exige qu'il soit majeur. La majorité du Roi et de l'héritier du trône est fixée à 18 ans révolus (art. 55). L'héritier encore mineur, devenu Roi par le décès, ou par l'abdication du Roi ou du fait qu'il a été élu par l'Assemblée nationale, le pouvoir royal est alors exercé par une Régence.

LE REMPLACEMENT DU ROI DANS L'EXERCICE DU POUVOIR ROYAL ET LA RÉGENCE. — D'après le texte de la Constitution, il faut distinguer deux cas dans lesquels le pouvoir royal est confié à des personnes limitativement déterminées par les textes : le remplacement et la Régence. On peut être tenté de croire que le remplacement n'est que de courte durée tandis que la Régence est de longue durée. Cette idée semble être justifiée par l'article 59 qui fixe que le remplacement, au cas où le Conseil des Ministres est chargé de l'exercice du pouvoir royal, peut durer six mois au maximum, passé ce délai, la Régence devant être organisée. Mais il faut songer que la Régence peut

être de moins de six mois, par exemple, dans le cas où le Roi est mineur, mais est âgé de plus de dix-sept ans et demi.

Le remplacement et la Régence ne se distinguent donc pas par leur durée ; la Constitution marque la vraie différence entre les deux solutions en indiquant dans quels cas l'une ou l'autre doivent être adoptée.

Le remplacement est pratiqué : 1° en cas d'absence du Roi, 2° en cas de maladie du Roi.

1° En cas d'absence (art. 59). Le Roi réside en permanence dans le pays. S'il est nécessaire qu'il s'absente pour peu de temps du pays, l'héritier du trône le remplace de droit. Si celui-ci n'est pas majeur ou s'il est empêché, le Roi est remplacé par le Conseil des Ministres (art. 59). Ce remplacement par le Conseil des Ministres ne peut durer plus de six mois, nous l'avons dit plus haut. Au delà de ce délai, une Régence doit être organisée. Que le remplacement soit fait par l'héritier du trône ou par le Conseil des Ministres, il s'effectue suivant les instructions que le Roi donne dans les limites de la Constitution (art. 59). Le texte ne s'explique pas sur la forme de ces instructions, nous croyons qu'il s'agit ici d'instructions orales. Toutefois, il faut signaler qu'il existe une différence quant à l'étendue du pouvoir royal suivant qu'il est exercé par l'héritier ou par le Conseil des Ministres. L'héritier du trône n'est limité par aucun texte dans l'exercice du

pouvoir royal, tandis que le Conseil des Ministres n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée nationale en l'absence du Roi ou de l'héritier (art. 59).

Le Roi donne ses instructions comme nous venons de le dire. Faut-il en conclure qu'il se réserve une part dans l'exercice du pouvoir royal, autrement dit, peut-il exercer le pouvoir royal tandis qu'il est à l'étranger ? Nous pensons que le pouvoir royal est indivisible et qu'il est, comme tel, transféré intégralement aux remplaçants et exercé par eux dans les limites de la Constitution. Le mot instructions veut seulement indiquer, croyons-nous, que le Roi fixe la directive des affaires publiques et recommande l'accomplissement de certains actes. Nous concluons de ces remarques que les actes signés par le Roi à l'étranger devraient être considérés comme nuls. Leur nullité peut provenir de l'absence, puisque le Roi doit résider en personne dans le pays. Cependant, ce n'est pas l'absence qui entraîne vraiment la nullité des actes. Si on admettait la nullité des actes à cause de l'absence, il faudrait reconnaître la validité des actes signés par le Roi en des lieux que le Droit international public considère comme « exterritoriaux » et comme tels faisant partie du territoire national : navires de guerre, légations. Nous croyons plutôt que la nullité résulte essentiellement du principe de l'indivisibilité du pouvoir royal qui fait qu'on ne peut pas admettre l'existence parallèle de deux pouvoirs royaux exercés effectivement au même moment.

Il en serait autrement si la Constitution ne réglementait pas l'exercice du pouvoir royal en cas d'absence. On aurait alors pu admettre, comme en France, la validité des actes signés à l'étranger par le chef du pouvoir exécutif. En France, les lois constitutionnelles sont muettes sur le droit du Président de la République de sortir du territoire français durant sa magistrature et sur l'exercice du pouvoir exécutif en l'absence du Président de la République. Lors du voyage en Russie, au cours de l'année 1914, M. Poincaré, Président de la République a signé des décrets hors du territoire français. L'opinion admise est que le Président de la République peut accomplir les actes de sa fonction sur un navire de guerre dans un port étranger, les navires de guerre en droit public étant considérés comme une partie du territoire national (1).

2° Le remplacement est pratiqué si le Roi est malade et si sa maladie n'entraîne pas une incapacité permanente (art. 59).

Le remplacement a lieu dans les mêmes conditions que dans le cas d'absence, mais s'il est effectué par le Conseil des Ministres, celui-ci, à la différence

(1) ESMEIN : *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 201.

de ce qui est prescrit en cas d'absence pourrait dissoudre la Chambre des députés, car aucun texte ne lui enlève ce droit.

LA RÉGENCE. — Le pouvoir royal est confié à une Régence dans les cas suivants :

1° Lorsque le Roi est mineur (art. 60).

2° Lorsque le Roi, atteint d'une maladie mentale ou physique se trouve incapable, d'une façon permanente, d'exercer le pouvoir royal (art. 60).

3° Lorsque le Roi défunt ou l'héritier du trône défunt ne laisse pas de descendance mâle et que la Reine ou la femme de l'héritier du trône se trouve enceinte au moment de leur mort. En ce cas, la Régence est provisoire et elle n'exerce le pouvoir royal que jusqu'à l'accouchement. Si la Reine ou la femme de l'héritier du trône accouche d'un enfant vivant du sexe masculin, la première Régence cesse, pour faire place à une nouvelle Régence, sinon elle cède le pouvoir royal au Conseil des Ministres qui doit convoquer sur le champ l'Assemblée nationale pour décider du trône (art. 67). Ajoutons que la grossesse de la Reine ou de la femme de l'héritier du trône doit être constatée par trois médecins pris dans les Facultés de médecine du pays et que leur avis doit être soumis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale avant l'élection des Régents provisoires (art^o 66). L'avis des médecins est

obligatoire et le Gouvernement est tenu d'ordonner d'office l'examen médical.

L'exercice de la Régence appartient de droit à l'héritier du trône s'il est majeur, s'il est mineur ou si, lui aussi, en raison d'une maladie mentale ou physique, se trouve incapable d'une façon permanente d'exercer le pouvoir royal, ce pouvoir est confié à trois Régents élus par l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale non seulement élit les Régents, mais elle juge, s'il y a lieu d'instituer une Régence, et détermine l'organisation de celle-ci si la réponse est affirmative. L'initiative de l'organisation de la Régence appartient au Conseil des Ministres. « Lorsque le Conseil des Ministres estime que le cas d'incapacité du Roi ou de l'héritier se présente, il en fait part à l'Assemblée nationale en lui communiquant l'avis de trois médecins pris dans les Facultés de médecine du pays (art. 60). » L'Assemblée nationale vote alors au scrutin secret sur la question de la nécessité d'une Régence. Si la réponse est affirmative, l'héritier du trône, quand il est majeur, exerce de plein droit le pouvoir royal, quand il est mineur ou lui-même dans un cas d'incapacité, la Chambre procède au scrutin secret à l'élection de trois Régents. Naturellement, elle élit aussi trois Régents quand il n'y a pas d'héritier du trône. « En attendant l'élection des Régents, le Conseil des Ministres exerce temporairement et sous sa responsabilité le pouvoir royal (art. 64). »

Pour être élu Régent, il faut être, par droit de naissance, citoyen serbe-croate-slovène, être âgé d'au moins 45 ans et avoir une instruction supérieure, c'est-à-dire être pourvu d'un diplôme universitaire ou d'un diplôme d'une école ayant même rang qu'une Faculté.

Les Régents sont élus pour quatre années, à l'expiration de ce délai, si on est certain, dans le cas, par exemple, où le Roi est mineur et a 17 ans, que la Régence ne durera plus qu'une année, elle peut être prorogée pour cette année. Si la Régence doit durer encore plus d'une année, on procède à une nouvelle élection pour quatre années, les Régents sortant pouvant être élus de nouveau. Remarquons qu'il s'agit d'une élection de trois Régents et non pas de la confirmation de la nécessité de prolonger la Régence, car au cas où l'héritier du trône est Régent, il exerce le pouvoir royal tant que dure la Régence.

SERMENT. — Les Régents, avant d'assumer les charges de l'exercice du pouvoir royal doivent prêter serment à l'Assemblée nationale qui les a élus. Ils jurent qu'ils seront fidèles au Roi et qu'ils règneront selon la Constitution et les lois du pays (art. 64). La Constitution n'oblige pas l'héritier du trône à prêter ce serment quand il est Régent, pas plus que le Conseil des Ministres tant qu'il exerce le pouvoir royal. D'après M. Slobodan Yovanovitch, l'héritier du trône devrait prêter serment comme le Roi dans un délai de dix

jours, le serment étant la garantie morale que le pouvoir royal sera exercé selon la Constitution. Le Conseil des Ministres, au contraire, ne doit pas prêter serment et, en pratique, il ne le prête pas, parce qu'on considère que l'exercice provisoire du pouvoir royal est un devoir constitutionnel et que ce devoir est compris dans le serment que les membres du Conseil des Ministres prêtent en prenant leur charge.

POUVOIRS. — L'étendue des pouvoirs des Régents n'est pas précisée par la Constitution, mais puisqu'on leur confère l'exercice du pouvoir royal, il est entendu que c'est de ce pouvoir dans sa plénitude. Nous avons vu plus haut le seul droit que l'article 59 enlève au Conseil des Ministres quand il exerce le pouvoir royal. Les Régents ne doivent pas seulement exercer le pouvoir royal, ils doivent encore veiller à l'éducation du Roi mineur et si le Roi défunt n'a pas désigné de tuteurs pour gérer les biens du Roi mineur, c'est à eux de les nommer, d'accord avec le Conseil d'Etat (article 63).

Puisque la Régence est confiée à trois personnes, le pouvoir royal doit être exercé par ces trois personnes, autrement dit les actes doivent porter trois signatures. La Constitution prévoit le cas où l'un des trois Régents serait temporairement absent ou empêché ; en ce cas, les deux autres Régents expédient les

affaires de l'Etat (art³ 62). La Constitution a songé aux empêchements et aux absences temporaires, mais qu'advierait-il au cas de décès ou d'empêchement permanent de l'un des Régents ? Il y a lieu de croire qu'il faudrait alors pourvoir à la place vacante dans la Régence en faisant élire un nouveau Régent par la Chambre des députés pour la période qui reste à courir avant la fin des quatre ans.

PRIVILÈGES. — Les Régents pendant l'exercice de leur fonction jouissent-ils de tous les privilèges que la Constitution confère à la personne du Roi ?

Le texte de la Constitution ne répond pas à cette question. Il semble qu'il résulte de la nature même de la fonction confiée aux Régents qu'ils doivent jouir de certains privilèges créés non pas pour la personne du Roi, mais en vue du bon fonctionnement du pouvoir royal. Ces privilèges ne sauraient être contestés aux Régents sans porter atteinte au régime parlementaire. Il en est ainsi, par exemple de l'irresponsabilité politique du Roi qui passe aux Régents puisque leurs actes doivent être contresignés par les Ministres, qui, dès lors, en prennent la responsabilité politique. On peut noter ici que le Conseil des Ministres, lorsqu'il exerce le pouvoir royal est irresponsable pour les actes se rattachant à l'exercice du pouvoir royal, mais sa responsabilité politique pour les actes faits en qualité de Gou-

vernement reste entière et peut être renversé par la Chambre des députés (1).

INDEMNITÉS. — Les Régents, conformément à l'article 68 reçoivent de la Caisse de l'Etat la somme qui leur a été assignée par l'Assemblée nationale au moment de leur élection. Il s'agit ici uniquement des Régents élus par la Chambre, le texte de la Constitution n'attribue aucune indemnité à l'héritier du trône ni au Conseil des Ministres, et, pratiquement, le Conseil des Ministres n'a touché aucune indemnité supplémentaire quand il a exercé le pouvoir royal.

FIN DE LA RÉGENCE. — La Régence cesse quand la cause qui a déterminé son organisation disparaît. Elle cesse ainsi avec la majorité du Roi ou de l'héritier. En ce dernier cas, la Chambre nationale doit décider par un vote secret de la fin de la Régence (article 60). S'il y a eu incapacité permanente du Roi ou de l'héritier, due à une maladie, le Gouvernement doit produire devant l'Assemblée nationale l'avis de trois médecins sur l'état de santé du Roi ou de l'héritier. On

(1) Dans ce sens : M. S. YOVANOVITCH, *Le Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 332, Belgrade 1924.

ne voit pas, dans le texte de la Constitution, à qui peut appartenir, dans ce cas, l'initiative de mettre fin à la Régence. La Chambre étant invitée à se prononcer sur la fin de la Régence, il semble qu'il y a lieu d'appliquer les règles d'initiative en matière législative. La fin de la Régence pourrait donc être demandée, soit par les Régents, par l'intermédiaire du Gouvernement, soit par les députés, la décision appartenant exclusivement à la Chambre.

SECTION II

Les prérogatives du Roi et de la famille royale

L'IRRESPONSABILITÉ DE DROIT COMMUN. — « La personne du Roi est inviolable. On ne peut le rendre responsable, ni exercer une poursuite contre lui (art. 55, alinéa 2). » L'inviolabilité et l'irresponsabilité du Roi sont des privilèges exceptionnellement attribués à sa personne ; ils s'étendent à tous les actes, qu'il pourrait commettre et qui sont punissables par la loi.

L'IRRESPONSABILITÉ DU ROI POUR SES ACTES POLITIQUES. Le Roi est irresponsable de ses actes politiques. — Le Ministre compétent répond pour tous les actes du Roi, oraux ou écrits, contresi-

gnés ou non, ainsi que pour toutes ses actions de caractère politique. Ainsi, le Ministre de la Guerre et de la Marine est responsable de tous les actes que le Roi accomplit en qualité de commandant suprême de l'armée (art. 54). L'irresponsabilité politique du Roi vient de ce qu'aucun acte du pouvoir royal n'est valable et exécutoire s'il ne porte le contreseing du Ministre compétent (art. 54)¹. Cependant, la démission du Roi, c'est-à-dire son abdication, n'a pas besoin d'être contresignée par le Ministre pour être valable.

LISTE CIVILE. — Le Roi reçoit une indemnité annuelle payée par les Caisses de l'Etat et dont le montant est fixé par une loi. La liste civile, une fois fixée, ne peut être augmentée sans le consentement de l'Assemblée nationale ni diminuée sans l'assentiment du Roi (art. 68) (1).

En outre de ces trois prérogatives, le Roi et la diffusion de journaux et imprimés contenant des outrages à l'adresse du Souverain est interdite (art. 13). D'autre part, alors que la peine capitale supprimée pour les crimes politiques, elle est maintenue pour les attentats

(1) La loi du 14 avril 1922 a fixé cette liste civile à 24 millions de dinars dont 6 millions peuvent être versés en monnaie du pays où la dépense en serait effectuée.

ou les tentatives d'attentat sur la personne du Souverain (art. 9).

Dans les rapports privés, le Roi est soumis au droit commun. « Le Roi et l'héritier du trône paient l'impôt sur leurs biens privés (art. 116). » Les actions en justice, concernant les biens privés du Roi sont autorisées (art³ 55). Toutefois, le Roi jouit de certains privilèges que différentes lois lui accordent expressément ou par voie d'interprétation. Ainsi il est exempt de la taxe de chasse, de la prestation en nature à l'armée, il ne paie pas les taxes de douanes, etc. En ce qui concerne la famille royale, la Constitution contient des dispositions, mais qui ne sont applicables qu'aux membres qu'elle reconnaît comme faisant partie de cette famille. « La maison royale se compose de la Reine, épouse du Roi, des ascendants vivants et des descendants en ligne directe avec leurs épouses, des frères germains du Roi et de leurs descendants avec leurs épouses, des sœurs du Roi régnant. Les rapports et le rang des membres de la Maison royale seront réglés par un statut qui sera légalisé (art. 57). »

Le statut qui régit actuellement la Maison royale date du 30 août 1909, il n'est pas en accord avec l'article 57 de la Constitution car, rédigé sous le règne du Roi Pierre, il admet dans la famille royale des membres qui ne peuvent plus en faire partie. C'est le cas pour le frère du Roi Pierre, le Prince Arsène, et sa descendance. En attendant qu'un nouveau statut soit

dressé, celui de 1909 reste en vigueur et les tribunaux devraient, au besoin, le faire appliquer, car il a été légalisé par l'article 132 de la Constitution et, considéré comme une loi, il ne peut être abrogé ni modifié que par une autre loi.

La Constitution dispose que les membres de la famille royale ne peuvent être ni ministres, ni membres de l'Assemblée nationale, mais elle leur reconnaît des prérogatives, ils sont protégés contre les attaques de la presse au même titre que le Roi et la peine capitale est applicable pour les attentats ou tentatives d'attentat dirigés contre eux (art. 9). Dans les rapports de droit privé, ils sont soumis au droit commun.

SECTION III

Les pouvoirs du Roi

Nous avons étudié plus haut les attributions législatives du Roi, nous allons voir maintenant les attributions conférées au Roi, chef du pouvoir exécutif, et tout d'abord, le pouvoir réglementaire qui peut se rattacher aux attributions du Souverain en matière législative.

Nous pouvons nous demander si la Constitution

confère vraiment au Roi le pouvoir réglementaire. La réponse à cette question est contenue dans l'article 94, ainsi conçu : « Le pouvoir exécutif peut édicter les règlements nécessaires à l'application des lois, il ne peut régler les rapports par des règlements ayant force de lois que sur la base d'une autorisation légale donnée distinctement pour chaque cas ». Nous pouvons conclure de ce texte qu'il y a deux sortes de règlements : les règlements faits pour appliquer une loi et les règlements faits en vertu d'une autorisation spéciale.

Dans le premier cas, le pouvoir exécutif édicte un règlement pour l'application d'une loi quelle que soit cette loi et ce règlement peut être considéré comme une mesure administrative ; dans le deuxième cas, la loi elle-même autorise le pouvoir exécutif à faire un règlement sur tel ou tel objet, ce règlement complètera la loi ou même suppléera cette loi en une certaine matière.

Qui peut faire les règlements ? L'article 94 charge le pouvoir exécutif de faire des règlements, il est donc indiscutable que le Roi, chef du pouvoir exécutif, possède ce droit, mais ceux qui détiennent à côté du Roi une part du pouvoir exécutif peuvent-ils se prévaloir du texte de la Constitution pour édicter des règlements dans leur ressort ? Nous croyons que le pouvoir réglementaire n'appartient en principe qu'au Roi, chef du pouvoir exécutif, qui l'exerce, comme ses autres pouvoirs, par l'intermédiaire des Ministres. Cependant, le

texte n'ayant pas attribué ce pouvoir exclusivement au Roi, le législateur peut le donner toutes les fois qu'il le désire à ceux qui détiennent aussi le pouvoir exécutif, mais il doit alors faire mention expresse de cette attribution. Ceci, naturellement, n'est valable que pour les règlements prévus par le deuxième cas, règlements faits en vertu d'une autorisation législative. Les règlements faits en vertu de l'autorisation constitutionnelle doivent, il nous semble, être exclusivement de la compétence du chef du pouvoir exécutif.

La Constitution a pris soin de limiter la portée du pouvoir réglementaire. « Les règlements ne doivent pas être en contradiction avec la Constitution ni avec la loi pour l'application de laquelle ils ont été édictés. Ils ne peuvent pas être non plus en contradiction avec l'autorisation légale sur la base de laquelle ils ont été prescrits. Les règlements doivent être publiés et doivent reproduire chaque fois la loi sur la base de laquelle ils ont été édictés (art. 94). » D'autre part, l'Assemblée nationale exerce un contrôle sur les règlements en ce sens qu'elle peut, par une résolution, les rendre inopérants en totalité ou en partie (art. 94, alinéa 4). Autrement dit, le pouvoir législatif peut abroger en partie ou en totalité les règlements, mais il n'a pas le droit de les modifier¹.

ARMÉE. — Les pouvoirs du Roi, en ce qui concerne l'armée sont très étendus. Le Roi est le chef

suprême de toutes les forces militaires. Il est, en temps de guerre, le commandant en chef de l'armée, mais il peut, conformément à la loi sur l'organisation de l'armée, déléguer cette fonction à un général ou à un généralissime.

« Le Roi détermine par un règlement, sur la proposition du Ministre de la Guerre et de la Marine, la formation des unités dans le cadre prescrit par la loi (art. 119). »

Le Roi chef suprême des forces militaires ne peut cependant pas les employer à maintenir l'ordre dans l'intérieur du pays, elles ne peuvent être utilisées à cet effet, que sur la réquisition de l'autorité civile compétente (art. 123).

NOMINATION DES FONCTIONNAIRES. — Le Roi, chef du pouvoir exécutif, nomme les fonctionnaires de l'Etat (art. 49). Mais d'après l'article 90, les Ministres nomment les fonctionnaires subalternes de l'Etat selon les prescriptions de la loi. La loi sur les fonctionnaires du 1^{er} septembre 1923, fixe les catégories de fonctionnaires qui doivent nécessairement être nommés par le Roi sur la proposition du Ministre compétent. Ce sont les fonctionnaires des groupes dits « principaux », les fonctionnaires des autres groupes, « auxiliaires » et « stagiaires » sont nommés par les Ministres ou par les subordonnés qu'ils ont délégués à cet effet (art. 52 de la loi).^o

La même loi limite la liberté du choix en exigeant que les fonctionnaires remplissent certaines conditions pour être nommés titulaires de certains postes. D'autre part, la liberté de choix est aussi limitée du fait que les effectifs des services d'Etat sont fixés par la loi et que les nominations dans ces services ne peuvent être faites que dans la mesure des disponibilités (art. 104 de la Constitution. Art. 51 de la loi sur les fonctionnaires).

COLLATIONS DES DÉCORATIONS. — « Le Roi confère les ordres et autres distinctions (art. 49). »

DROIT DE GRACE ET D'AMNISTIE. — Le Roi a le droit de grâce et d'amnistie (art. 50). C'est une caractéristique des monarchies où les chefs d'Etat cumulent les deux droits tandis que dans les Républiques, les chefs d'Etat n'ont que le droit de grâce, l'amnistie relevant du pouvoir législatif (il en est ainsi en France, art. 3 de la loi. Constitution du 25 février 1875)⁸ On sait que la théorie généralement admise est que la grâce laisse subsister la condamnation elle-même, ainsi que les incapacités ou déchéances qu'elle a entraînées, elle n'a d'effet que quant à la durée de la peine en la supprimant totalement, en la réduisant ou en la commuant en une autre peine. L'amnistie, au contraire, efface juridiquement les infractions commises en même temps qu'elle supprime la peine prononcée. En géné-

ral, les auteurs admettent qu'elle agit rétroactivement (1). Ajoutons ici que si l'amnistie annule les conséquences juridiques du fait criminel, la Constitution spécifie qu'elle ne saurait porter atteinte aux droits des particuliers à une indemnité. La Constitution de Vidovdan en conférant le droit de grâce au Roi indique qu'il peut remettre complètement, réduire ou atténuer la peine prononcée. L'exercice du droit de grâce du Souverain n'est limité qu'en ce sens que lorsqu'il s'agit d'infraction qui ne sont punissables que sur la plainte des particuliers, le droit de grâce devra être réglementé par la loi sur la procédure criminelle (art. 50). Le droit d'amnistie s'étend aux infractions politiques et militaires. Le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par infractions politiques et militaires. D'une façon générale, on peut dire que l'amnistie s'applique aux délits et aux crimes d'une nature particulière, qui, qu'elle que soit leur gravité, ne présentent pas le caractère odieux qu'ont la plupart des délits de droit commun (2). M. S. Yovanovitch indique d'autre part qu'il faut compren-

(1) En ce sens : ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 135.

(2) ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 135.

dre sous la dénomination d'infractions militaires les infractions relevant de la compétence des tribunaux militaires (1).

L'amnistie peut être accordée avant la procédure pénale, au cours de la procédure ou après le jugement définitif (art. 50).

Bien que l'amnistie soit considérée en théorie comme une mesure générale visant, non pas une personne déterminée, mais une catégorie d'infractions commises dans certaines circonstances ou dans un laps de temps déterminé (2), la Constitution de Vidovdan accorde, à côté de l'amnistie générale, l'amnistie individuelle (art. 50). Le même article contient une disposition spéciale concernant les ministres.

Le Roi ne peut amnistier les Ministres sans l'assentiment préalable de l'Assemblée nationale et cette amnistie ne peut, en aucun cas, être donnée avant le jugement (art. 50). D'ailleurs nous allons revenir sur cette question lorsque nous parlerons de la responsabilité ministérielle.

(1) St. YOVANOVITCH, *Le Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 355, Belgrade, 1924.

(2) ESMEIN, *Éléments de Droit Constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 135.

REPRÉSENTATION ET RAPPORTS AVEC L'ÉTRANGER. — La Constitution donne au Roi le droit exclusif de représenter le Royaume dans ses rapports avec les Etats étrangers (art. 51). En conséquence, les envoyés des Etats étrangers sont accrédités auprès du Roi et l'Etat est représenté dans les Etats étrangers par les envoyés du Roi.

« Le Roi conclut les traités avec les Etats étrangers (art. 79). » A lire ce texte, on croirait au droit absolu et sans limite du Roi de conclure des traités avec les Etats étrangers, mais nous allons voir que ce droit est tempéré par l'obligation d'obtenir l'assentiment de l'Assemblée Nationale avant de ratifier la plupart des traités. Aux termes de l'article 79, on peut en effet distinguer deux sortes de traités : les uns, qui, pour être ratifiés, doivent être acceptés par l'Assemblée nationale, les autres qui sont ratifiés par le Roi. Que les traités soient acceptés par l'Assemblée Nationale avant d'être ratifiés, c'est là la règle générale. Aussi, le texte n'énumère-t-il pas les traités de la première catégorie, il précise, au contraire, la nature des traités qui entrent dans la deuxième catégorie. Ce sont les conventions purement politiques à condition qu'elles n'aillent pas à l'encontre, ni de la Constitution, ni des lois de l'Etat, les alliances avec les Etats étrangers, par exemple. Il faut cependant tenir compte de certaines exceptions prévues par la Constitution. Ainsi sont soumises à l'autorisation préalable du Parlement avant

d'être ratifiées les conventions autorisant une armée étrangère à occuper le territoire du Royaume ou à le traverser, les conventions qui ont pour objet de prendre au service de l'Etat une armée étrangère, ou de mettre l'armée nationale au service d'un Etat étranger, les conventions portant aliénation ou échange du territoire national.

Nous pouvons donner quelques détails sur la procédure qui aboutit à la conclusion d'un traité. Le Roi, par l'intermédiaire de son Ministre des Affaires étrangères, ou de délégués nommés par lui à cet effet, mène les pourparlers et conclut le traité. Ce traité ainsi signé à l'exception des conventions purement politiques, est soumis au Parlement qui ne peut que l'adopter en totalité ou le rejeter sans y apporter de modifications, ce qui se comprend aisément : le traité modifié irait à l'encontre de la volonté de l'autre Etat contractant ou d'un des Etats contractants, s'il y en a plusieurs, et l'amendement équivaldrait à un rejet. Si le Parlement refuse de donner l'approbation au traité qui lui est présenté, il ne peut qu'exprimer, au cours des discussions, les griefs qu'il lui fait et dont le gouvernement pourrait tenir compte au cas où l'on entamerait de nouveaux pourparlers avec les Etats contractants. C'est ainsi que le Parlement peut, conformément à l'article 67 du règlement de la Chambre, tout en acceptant le traité ou en ajournant son adoption, proposer des amendements qui, sans transformer le traité, invitent le

Gouvernement à en modifier certaines clauses par des accords supplémentaires avec l'autre Etat contractant ou les autres Etats contractants.

DÉCLARATION DE GUERRE. — Le droit de déclarer la guerre est conféré au Roi dans certains cas : quand le pays est attaqué sans une déclaration de guerre régulière de l'Etat attaquant, quand le pays a déjà reçu une déclaration de guerre de la part d'un Etat. Dans les autres cas, le Roi, pour déclarer la guerre à une nation étrangère, doit obtenir l'assentiment préalable de l'Assemblée nationale (art. 51)°

CONCLUSION DE LA PAIX. — « Le Roi conclut la paix (art. 51). » Il est nécessaire de rapprocher cette disposition constitutionnelle de celle de l'article 79 d'après laquelle l'assentiment de l'Assemblée nationale est nécessaire pour la ratification des traités internationaux, les conventions purement politiques étant exceptées. Le rapprochement de ces deux textes permet de distinguer les traités de paix purement politiques, ceux qui rétablissent le *status quo ante bellum*, par exemple, et que le Roi peut ratifier sans les soumettre à l'approbation du Parlement et les traités de paix comportant les clauses de cession ou d'échange de territoire et qui, pour être ratifiés, doivent être obligatoirement soumis à l'approbation du Parlement.

Signalons un traitement spécial réservé à certains

traités par la Constitution, et indiqué dans l'alinéa 3 de l'article 79 : « L'Assemblée nationale peut, lorsque le besoin de l'Etat l'exige, autoriser par avance le Conseil des Ministres à édicter des mesures pour l'application immédiate de la convention proposée ». Il s'agit ici d'une autorisation préalable que le Parlement peut donner au Conseil des Ministres pour l'application d'une Convention non encore ratifiée. Cette disposition constitutionnelle vise les traités de commerce dont l'élaboration est en cours et qui prévoient l'augmentation des tarifs douaniers. Pour empêcher l'entrée des marchandises en masse, avant l'application des nouveaux tarifs, le Gouvernement peut édicter des mesures pour permettre d'appliquer par anticipation les tarifs douaniers que le traité doit établir à condition, bien entendu, de rembourser les droits perçus en plus, si la mesure se trouvait rapportée du fait du rejet du traité par le Parlement. C'est ce qui est connu en économie politique sous le nom de loi de cadenas :

Avant de terminer l'étude des pouvoirs du Roi, notons la disposition de l'article 91 qui confère au Roi, en même temps qu'à la Chambre, le droit de mettre en accusation les Ministres pour infraction à la Constitution et aux lois du pays, commises dans l'exercice de leurs fonctions. Nous reviendrons sur ce sujet lorsque nous aurons l'occasion de parler de la responsabilité ministérielle. Ce qu'il importe de souligner ici, c'est le droit que possède le chef du pouvoir exécutif de tra-

duire un Ministre qui est en même temps député devant le tribunal d'Etat, sans l'autorisation de l'Assemblée nationale. Nous avons expliqué par ailleurs, les dispositions de l'article 88 relatif à l'immunité parlementaire, qui décident que les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent en aucun cas être invités à répondre d'un délit quelconque sans l'autorisation de l'Assemblée nationale. Les dispositions de l'article 91 semblent donc aller à l'encontre de celles de l'article 88, mais si les députés tiennent leur immunité parlementaire de la Constitution, le chef du pouvoir exécutif, lui aussi, tient de la Constitution son droit de mettre en accusation les Ministres-députés.

CHAPITRE II

Les Ministres

Les Ministres sont placés à la tête des différents services de l'Etat et ils se trouvent soumis directement au roi. Le Président et les Membres du Conseil des Ministres sont nommés par le Roi. La Constitution ne fixe pas le nombre des Ministères, elle indique que la question sera réglée par une loi sur l'organisation des Ministères. Cette loi est actuellement en suspens devant l'Assemblée nationale ; il y a provisoirement dix-sept Ministères. La Constitution prévoit des Ministres sans portefeuille. Nous croyons que l'institution des Ministres sans portefeuille sert surtout aux gouvernements à contenter les partis politiques, quand il se forme des Ministères de coalition ou de concentration (1). Les

(1) Il arrive cependant que, même dans un ministère homogène, il y ait des ministres sans portefeuille ; le ministère radical homogène de 1922-23 en avait deux.

Ministres sans portefeuille ont le droit de prendre part aux travaux du Conseil des Ministres. Leur rôle n'est pas précisé par la Constitution. Cependant, comme ils ne sont pas placés à la tête d'un service, leur champ d'actions ne saurait s'étendre au delà du Conseil des Ministres, dont ils font partie. En pratique, il y a eu cependant un décret signé par le Roi, sur la proposition d'un Ministère sans portefeuille, et conférant des décorations à différentes personnes.

Le Président du Conseil des Ministres, bien que la Constitution ne le mentionne pas expressément, peut être sans portefeuille. Il n'a pas de remplaçant constitutionnel, en cas d'absence ou d'empêchement, son remplaçant est nommé par décret et c'est ordinairement le Ministre qui exerce depuis le plus longtemps les fonctions ministérielles.

Les Ministres peuvent être pris parmi les Membres de l'Assemblée nationale, ou en dehors de celle-ci. Dans la pratique, le Ministre de la Guerre et de la Marine est pris presque toujours en dehors du Parlement (1). La Constitution n'exige aucune qualité pour être Ministre, sauf celle qu'elle exige de tout fonctionnaire (V. art. 19) : la nationalité serbe-croate-slovène,

(1) D'après la Constitution de 1901, art. 78, les députés ne pouvaient pas être ministres.

de naissance ou par naturalisation. Seuls les membres de la Maison royale ne peuvent être ministres (art. 57).

A côté des Ministres, la Constitution prévoit des Sous-Secrétaires d'Etat (art. 90). ils sont nommés par le Roi. On leur attribue une partie des affaires d'un ministère, il peut donc y avoir plusieurs Sous-Secrétaires d'Etat dans un même ministère. Comme les Ministres, les Sous-Secrétaires peuvent être pris en dehors ou dans l'Assemblée nationale. Dans ce dernier cas, ils ne perdent pas leur mandat de député.

La fonction de Sous-Secrétaire d'Etat n'est pas déterminée par la Constitution, la loi sur l'organisation des Ministères n'étant pas encore votée, elle reste confuse. Ils remplissent certains rôles au Parlement. En pratique, dans l'exercice de leurs fonctions, les Sous-Secrétaires d'Etat sont des fonctionnaires subordonnés au Ministre : ils ne contresignent pas les décrets du Roi, même pour les affaires de leur compétence et la responsabilité ministérielle ne les concerne pas. Ils diffèrent cependant d'un fonctionnaire en ce sens qu'ils ont une fonction temporaire qui cesse avec la démission du Gouvernement : si les Sous-Secrétaires d'Etat ne sont pas nommés en même temps que le Président et les membres du Conseil des Ministres, la démission des Sous-Secrétaires d'Etat est cependant comprise dans la démission générale du Gouvernement.

Le Roi nomme les Ministres mais la Constitution ne parle pas de son droit de les révoquer. Il est incon

testable que ce droit est compris implicitement dans le droit de les nommer, mais il faudrait un cas exceptionnel pour que le Roi en fasse usage.

POUVOIR DES MINISTRES. — Chaque Ministre exerce des fonctions dans son ressort. En dehors des actes qu'ils préparent pour la signature royale et par lesquels le Roi exerce le pouvoir exécutif, les Ministres peuvent trancher de leur propre volonté les affaires laissées à leur libre et entière décision. Les décisions des Ministres portent le nom d'arrêts ministériels ou de décrets ministériels. Mais à côté de ces affaires, il y a celles dont la solution est indiquée par un texte et celles qui relèvent du Conseil des Ministres à cause de leur gravité. Bien que le Conseil des Ministres peut, de prime abord, sembler un corps de Conseil et de délibération, il fait véritablement fonction d'une Assemblée qui décide et le pouvoir de décision du Conseil des Ministres, dans le droit public du Royaume Serbe-Croate-Slovène ne cesse de grandir. En dehors des décisions prises en Conseil des Ministres (soit en vertu de la Constitution, soit en vertu d'un texte de loi), puis soumises à la signature du Roi et contresignées par le Président et tous les membres du Conseil des Ministres, il y a les décisions propres du Conseil des Ministres. Elles sont de deux sortes : formelles et de principe. Les premières sont signées par tous les Ministres, ce sont surtout les décisions concernant la

gestion des deniers publics, les secondes sont consignées simplement dans les procès-verbaux des séances du Conseil des Ministres. De plus en plus, les Ministres, pour les affaires laissées à leur libre et entière décision et qui présentent une certaine gravité, ne se contentant pas de prendre l'avis de leurs Collègues, ils préfèrent une décision soit formelle, soit de principe consignée au procès-verbal. Cette pratique s'explique aisément, les Ministres veulent éviter la responsabilité individuelle et la remplacer par celle du Cabinet ; elle a un inconvénient, le Conseil des Ministres est surchargé d'affaires ce qui lui enlève un temps précieux.

RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE. — Les Ministres sont responsables à la fois devant le Roi et devant l'Assemblée nationale (art. 91). Leur responsabilité est politique et pénale. Elle dure autant que leurs fonctions et se prolonge même pendant les cinq années qui suivent le jour de la résiliation de ces fonctions (art. 92).

RESPONSABILITÉ POLITIQUE. — La Chambre des Députés est juge des actes politiques des Ministres, elle les approuve par un vote de confiance ou les désapprouve par un vote de méfiance. Si la Chambre condamne un acte d'un ministre, le Roi doit, ou révoquer le Ministre et tout le Cabinet, ou dissoudre l'Assemblée, ce sont les deux seuls moyens constitutionnels à sa disposition.

RESPONSABILITÉ PÉNALE. — Les Ministres sont responsables des infractions à la Constitution et aux lois du pays, commises dans l'exercice de leurs fonctions (art. 91). Le Roi et la Chambre des Députés, à l'exclusion des particuliers, peuvent mettre les Ministres en accusation. La procédure de mise en accusation des Ministres diffère suivant que la demande émane du Roi ou de la Chambre des Députés.

La demande du Roi tendant à mettre les Ministres en accusation est transmise par le Président du Conseil au Président de l'Assemblée nationale. Celui-ci la communique aux Présidents du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation et les invite à former le Tribunal d'Etat qui, seul, peut juger les Ministres.

Lorsque la demande émane de l'Assemblée nationale, elle doit être écrite, énoncer les chefs d'accusation et être en outre signée de 50 membres de l'Assemblée nationale (art. 92). La demande ainsi faite est discutée par l'Assemblée nationale qui décide, s'il y a lieu, d'ouvrir une enquête. Si la réponse est affirmative, l'enquête est confiée à un Comité parlementaire d'enquête, composé de 12 membres. Ce Comité a tous les pouvoirs conférés aux juges d'instruction, aussi peut-il demander à l'Assemblée l'arrestation du Ministre avant ou au moment même où il communique son rapport sur les différents chefs d'accusation. L'Assemblée statue sur le rapport du Comité, la décision de déférer le Ministre au Tribunal doit être prise à la

majorité des deux tiers des membres présents, le vote étant secret.

La juridiction invitée à juger les Ministres est un Tribunal spécialement constitué à cet effet et appelé « Tribunal d'Etat ». Il est composé de 6 Conseillers d'Etat et de 6 juges à la Cour de Cassation tirés au sort en séance plénière. Le Président de la Cour de Cassation est le Président du Tribunal d'Etat (art. 93). On complète ce Tribunal par l'adjonction d'un secrétaire qui est le secrétaire général du Conseil d'Etat. Le rôle du ministère public est rempli par le rapporteur du Comité parlementaire d'enquête. Le juge d'instruction est désigné par le Tribunal d'Etat parmi les juges de la Cour de Cassation, en dehors de ceux qui sont déjà désignés au sort pour faire partie du Tribunal d'Etat.

Le Tribunal d'Etat applique aux ministres les peines correspondant aux infractions prévues par le Code pénal. « Pour les infractions non prévues par le Code pénal, les peines seront déterminées par une loi sur la responsabilité des ministres (art. 93). » Les peines prescrites par cette loi varient de deux à cinq ans d'emprisonnement. Toute condamnation entraîne la déchéance de l'exercice des fonctions publiques pendant une période de cinq ans à partir du jour où la condamnation a été purgée ou remise si le condamné a été gracié ou amnistié. Nous avons, à ce propos, indiqué plus haut que le Roi ne pouvait amnistier les ministres sans l'assentiment préalable de l'Assemblée nationale (art. 50).

Même avec l'assentiment de l'Assemblée nationale, l'amnistie ne peut, en aucun cas, être donnée avant que le jugement ait été prononcé (art. 50). La Constitution ne mettant aucune limite à l'exercice du droit de grâce, on serait porté à croire que le Roi peut user de ce droit pour remettre totalement ou en partie la peine infligée à un ministre, mais l'article 36 de la loi sur la responsabilité ministérielle soumet l'exercice du droit de grâce du Roi envers un ministre condamné, à l'autorisation préalable de l'Assemblée nationale. On peut se demander si cet article 36 n'est pas entaché d'inconstitutionnalité, car il limite le droit de grâce et partage son exercice en un cas particulier, entre le Roi et l'Assemblée, alors que l'article 50 de la Constitution l'attribue exclusivement au Roi. Certains auteurs considèrent la mesure de la loi sur la responsabilité ministérielle conforme à l'esprit de la Constitution qui a voulu empêcher le Roi d'effacer les effets de la condamnation en lui retirant le droit d'amnistier les ministres sans l'assentiment de l'Assemblée nationale. La grâce ayant les mêmes effets que l'amnistie, bien qu'atténués, elle doit, elle aussi, être accordée avec l'assentiment de l'Assemblée nationale (1). Ce raisonnement nous paraît justifié,

(1) Dans ce sens : M. YOVANOVITCH, *Droit Constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 304, Belgrade, 1924.

ce qu'a voulu la Constitution, c'est enlever au Roi la possibilité d'arrêter par l'amnistie l'instruction ouverte contre un ministre, elle a prescrit dans cette intention que l'amnistie ne pourrait être donnée qu'après le jugement. Si la Constitution en avait décidé autrement, le droit de mettre en accusation les Ministres eût été illusoire, le Roi pouvant, à tout moment, faire intervenir l'amnistie. D'autre part, le Roi, en usant de son droit de grâce aurait pu effacer les effets de la condamnation prononcée, cela aussi serait contraire à la Constitution, car les Ministres jouiraient alors de l'impunité que la Constitution a voulu éviter en établissant la responsabilité pénale (1).

(1) Les dispositions de l'article 50 sont d'ailleurs conformes au Droit public serbe. La Constitution du Royaume de Serbie du 5/18 juin 1903 dans son art. 139 prescrivait que le Roi ne pouvait faire usage de son droit de grâce en faveur d'un ministre condamné, sans le consentement de l'Assemblée nationale. De plus, il ne pouvait pas interrompre l'instruction dirigée contre les ministres. Il en était de même dans la Constitution du 6/19 avril 1901. L'art. 82 refusait au Roi le droit d'amnistier et de grâcier le ministre condamné ou même réduire sa peine sans l'assentiment préalable de la représentation nationale. Il ne pouvait pas, non plus, interrompre l'instruction dirigée contre un ministre ni empêcher la condamnation de celui-ci. (V. PÉRITCH : *Etude de la Constitution du Royaume de Serbie* du 6/19 avril 1901.)

Ajoutons, en terminant, que l'Etat est responsable, aux termes de l'article 91, des dommages causés par les illégalités des Ministres commises dans l'exercice de leurs fonctions.

CHAPITRE III

Les fonctionnaires

Les services de l'Etat sont organisés d'après les prescriptions de la loi (art. 104). Cette disposition constitutionnelle interdit au pouvoir exécutif de créer des services qui ne seraient pas prévus par les lois. L'interdiction a même été étendue aux emplois par l'article 51 de la loi sur les fonctionnaires du 31 juillet 1923. Le nombre total des postes est fixé chaque année par la loi des finances et c'est un maximum qui ne peut être dépassé. Le pouvoir exécutif nomme les fonctionnaires aux différents emplois dans la mesure des postes disponibles ; le Roi nomme les fonctionnaires supérieurs, les Ministres ou des personnes spécialement désignées, nomment les fonctionnaires subalternes. Les articles 105 et 106 ont laissé à une loi le soin de régler les conditions dans lesquelles seraient nommés les fonctionnaires,

de déterminer les emplois dans le service de l'Etat, ainsi que les droits et les devoirs, les appointements et les pensions des fonctionnaires. Cette loi a été votée le 31 juillet 1923 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1923.

Toutes les fonctions dans toutes les branches de l'Administration sont accessibles sous les conditions prévues par les lois : 1° Il faut être de nationalité serbe-croate-slovène par naissance ou par naturalisation. Les personnes naturalisées peuvent être admises au service de l'Etat si elles ont dix ans de résidence dans le Royaume. Sur la demande motivée du Ministre compétent, le Conseil d'Etat peut abréger le délai de dix ans (article 19) ; 2° il faut avoir rempli l'obligation militaire « Nul ne peut passé l'âge de 20 ans, obtenir un emploi de l'Etat, ou le conserver, s'il n'a pas fait son service militaire ou s'il n'a pas été libéré conformément aux termes de la loi militaire (article 122). Il est donc constitutionnellement possible de nommer un fonctionnaire qui n'a pas atteint la majorité, mais la loi sur les fonctionnaires dans son article 4 exige l'âge minimum de dix-huit ans pour devenir fonctionnaire. La Constitution n'exclut pas les femmes, elles peuvent être nommées au même titre que les hommes aux différents emplois de l'Etat, mais, jusqu'à présent les femmes n'ont occupé que les fonctions subalternes, en dehors de l'enseignement.

Les devoirs et les droits des fonctionnaires sont

indiqués dans la Constitution. Il est défendu aux fonctionnaires de mettre leur autorité et leur situation au service d'intérêts de partis, il est défendu aux chefs de service d'utiliser leur influence sur les agents de l'Etat dans le même but (art. 107). Ceux qui désobéissent à ces prescriptions sont punis suivant la gravité de leurs fautes, soit par la suppression partielle de leur traitement, soit par une mise à la retraite d'office sans droit à la pension ou avec des droits réduits, soit encore par la révocation. Si le délit est un de ceux que prévoit le Code pénal on lui applique les peines adéquates (articles 95 et 165 de la loi sur les fonctionnaires). Cependant, les fonctionnaires auxquels la loi assure l'inamovibilité ne peuvent être révoqués contre leur volonté sans le jugement d'un tribunal pénal de droit commun ou d'un tribunal disciplinaire (art. 108). Les tribunaux qui prononcent des peines disciplinaires sont, d'après la loi sur les fonctionnaires, et dans la mesure où les lois spéciales sur les différentes branches d'administration n'en ont pas stipulé autrement, les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat juge en premier et deuxième ressort les fonctionnaires supérieurs, en deuxième ressort seulement les fonctionnaires subalternes, ceux-ci étant jugés en premier ressort par les tribunaux administratifs. Les tribunaux administratifs sont composés, lorsqu'ils prononcent des peines disciplinaires contre les fonctionnaires, de trois juges auxquels sont adjoints deux collègues plus anciens du

fonctionnaire jugé (art. 171 de la loi sur les fonctionnaires).

La loi sur les fonctionnaires du 31 juillet 1923 a divisé les agents de l'Etat en trois catégories, les fonctionnaires, les employés et les huissiers. Les fonctionnaires, à leur tour, comprennent trois groupes, le premier réunit les fonctionnaires diplômés d'une faculté ou d'une école admise au même rang que les facultés, le deuxième les fonctionnaires pourvus du diplôme de bachelier ou d'un diplôme d'école professionnelle admise au rang des écoles secondaires, le troisième groupe, enfin, réunit les fonctionnaires qui ont passé quatre années dans un lycée ou dans une école professionnelle.

Chaque fonctionnaire a deux traitements : le traitement de base augmenté automatiquement tous les trois ans, et le traitement d'avancement qui augmente avec les promotions et les nominations à des postes supérieurs. Ces derniers étant conférés, suivant certaines prescriptions, par le Chef du pouvoir exécutif ou le Ministre compétent. L'avancement des fonctionnaires subalternes est donné par le Ministre, mais il est obligé de tenir compte des années de service que les fonctionnaires doivent avoir pour obtenir un avancement. En ce qui concerne l'avancement des fonctionnaires supérieurs, le Chef du pouvoir exécutif n'est limité par aucune prescription légale touchant le nombre d'années de service des postulants.

CHAPITRE IV

De l'organisation administrative du pays

SECTION I

De la division administrative du pays

La dissension serbe-croate actuelle, qu'on désigne dans la presse sous le nom de question croate, n'est autre chose que la question de l'Administration du pays, administration établie par la Constitution de Vidovdan et qui ne contente pas certains Croates qui voudraient voir modifier les articles de la Constitution qui l'ont organisée.

Cette question de l'Administration, bien qu'elle ne soit pas d'ordre constitutionnel et qu'elle soit résolue par des lois dans nombre de pays, tient une place importante dans le droit public du Royaume Serbe-Croate-Slovène. C'est pourquoi nous considérons de notre de-

voir de donner une esquisse sommaire des opinions des différents partis sur cette matière, précédée de quelques renseignements généraux concernant l'Administration existant en Croatie avant la proclamation de l'union nationale.

§ I. — *L'organisation administrative de la Croatie avant l'unité nationale.*

La Croatie, dans ses rapports avec la monarchie austro-hongroise était régie par le Compromis de 1868, modifié par la suite à deux reprises. C'est un document des plus bizarres auquel M. Charles Loiseau voudrait réserver « une place de choix dans la vitrine des curiosités constitutionnelles (1) ». La forme et la place que la Croatie avait, d'après ce compromis dans la Monarchie austro-hongroise est un point très discuté et sur lequel les auteurs ne sont pas arrivés à se mettre d'accord. Les uns voyaient dans le compromis une union réelle entre la Croatie et la Hongrie, union caractérisée par l'existence d'un monarque commun; d'autres un

(1) Ch. LOISEAU : *La Hongrie et l'opposition Croate*, article dans la « Revue des Deux Mondes » du 1^{er} septembre 1895, p. 105.

Etat fédéral; d'autres, un Etat « *Unio realis jure inaequali* »; et d'autres, enfin, considéraient que la Croatie n'est qu'une simple partie de la Hongrie qui constitue un Etat unitaire (1).

Il est extrêmement difficile de se rallier à une opinion quelconque car la situation politique de la Croatie ne correspondait à aucun système juridique connu. En fait, les gouvernants ne considéraient la Croatie que comme une partie de la Hongrie. Le Comte Khuen-Hédervary, ancien ban (gouverneur) de la Croatie en 1890, dans un discours prononcé au Sabor (Parlement Croate) s'exprimait ainsi : « Tant que la Nagoda (compromis de 1868) subsistera, je ne consentirai jamais à dire que la Croatie est un Etat, mais pas davantage qu'elle est une province ». Il ajoutait, s'adressant aux députés du Sabor que la situation de la Croatie était une situation « *sui generis* » et, disait-il, « nos rapports avec la Hongrie n'ont pas été créés pour la science, mais sur la base de nos intérêts (2) ». Comme le fait

(1) Voir les différentes opinions des auteurs chez M. G. de Montbel, *La Condition politique de la Croatie-Slavonie dans la Monarchie austro-hongroise*.

(2) Banus Karl Graf Khuen-Hédervary und seine Zeit nach dem kroatischen des Martin Polic, p. 94, cité d'après M. G. de Montbel : *La Conditions politique de la Croatie-Slavonie dans la Monarchie austro-hongroise*, p. 222.

remarquer M. de Montbel, cet aveu peut paraître une échappatoire mais qui, au fond, serait l'expression la plus voisine de la vérité.

Voyons la situation créée en Croatie par le compromis de 1868. Il accordait une autonomie à la Croatie, mais les Gouvernements de Vienne et de Budapest administraient la Croatie comme une province de la Hongrie. D'après le compromis, il y avait lieu de distinguer *les affaires communes à la Hongrie et à la Croatie et les affaires purement croates*.

Les affaires communes étaient énumérées dans la loi XII de 1867 à laquelle renvoyait l'article 4 du compromis de 1868. Cette loi XII n'était autre chose que le Compromis austro-hongrois. Aux termes de cette loi, les affaires communes, non seulement à la Croatie et à la Hongrie, mais à toute la monarchie austro-hongroise sont les suivantes : relations extérieures, armée et marine, finances et douanes subvenant aux charges des affaires communes, système monétaire et chemins de fer. Mais, de plus, toute une série d'affaires énumérées par les articles 5 à 10 du compromis de 1868 pouvaient être déclarées communes par le Parlement commun siégeant à Budapest et ne comprenant que 40 membres Croates élus par le Sabor et envoyés au Parlement hongrois à Budapest. Ils ne prenaient part aux travaux et aux votes de ce Parlement que les jours où le Parlement était « commun » et s'occupait des affaires communes. D'autre part,

la Croatie était représentée à la Délégation hongroise (instituée d'après le compromis austro-hongrois de 1867) par quatre membres élus par le Parlement « commun » et choisis parmi les quarante envoyés du Sabor et par un membre élu par la Chambre des Magnats où le Sabor était représenté par trois membres élus par lui. En outre, la Croatie était représentée au Conseil des Ministres austro-hongrois par un Ministre sans portefeuille. Ce Ministre nommé par « Sa Majesté Impériale » avait été créé pour empêcher le Gouvernement local de la Croatie d'agir à son aise, car toutes les propositions émanant du Gouvernement local devaient passer par les mains et il les soumettait « sans changement ni retard » à Sa Majesté (1). Si on considère son mode de nomination et sa responsabilité, car il n'était responsable que devant le Parlement de Budapest, ce Ministre n'était pas, comme le remarque M. Horn (2) « un Ministre croate, mais bien un membre du Gouvernement central, et pour parler net, un Ministre hongrois de plus. Sa mission exclusive était de surveiller le ban et de faire le gendarme à la frontière Croate ».

(1) Loi croate du 30 novembre 1873.

(2) M. HORN, *Le Compromis de 1868 entre la Hongrie et la Croatie*, p. 222, Th. Paris, 1907.

La Croatie était autonome pour les affaires non communes et le compromis de 1868 l'avait dotée d'un rouage administratif que nous allons brièvement décrire. A la tête de tous les services se trouvait *le ban*, sorte de gouverneur, nommé par le Chef de l'Etat austro-hongrois, sur la proposition et sous le contreseing du Président du Conseil des Ministres hongrois. Du fait de cette nomination le ban était de droit membre de la Chambre des Magnats. Il nommait les trois chefs de sections qui faisaient fonction de Ministres et dont nous parlerons plus loin, il nommait aussi les fonctionnaires chargés des affaires purement croates et proposait au Chef de l'Etat austro-hongrois par l'intermédiaire du Ministre croate dans le Gouvernement central, les fonctionnaires qui devaient s'occuper des affaires communes. Le ban convoquait, ajournait le Sabor et pouvait le dissoudre. Il pouvait assister en personne ou se faire représenter par un Commissaire à toutes les séances du Sabor, y compris les séances de Comités et de Bureaux, mais le droit de vote lui était refusé dans cette Assemblée s'il n'en était pas membre avant d'être nommé ban. Il était tenu de répondre personnellement ou par son commissaire aux interpellations des membres du Sabor, mais il ne pouvait être question de sa démission obligatoire au cas où le Sabor ne lui aurait pas fait confiance, car il ne relevait que du Chef de l'Etat austro-hongrois.

Le Sabor comptait 90 membres élus pour cinq

ans et un certain nombre de membres de droit : les gouverneurs de cantons, les hauts dignitaires ecclésiastiques, les nobles. Le droit de vote avait pour base le cens et la capacité, le vote lui-même était *public* et *oral*. Le Sabor avait le droit de légiférer sur toutes les affaires ne rentrant pas dans les affaires communes, l'initiative appartenait conjointement à Sa Majesté et à tout membre du Sabor.

Le Gouvernement local se composait de trois chefs de sections nommés par le ban, et chaque chef s'occupait des affaires relevant de son département, chaque département groupait les affaires comme suit :

1^o Un département réunissait les affaires intérieures et financières. Dans ce département étaient comprises toutes les affaires relatives à l'Administration intérieure du pays, la sûreté publique, la surveillance des Associations, des théâtres, la presse, les passeports, l'administration et le contrôle des services publics en général, la gestion du budget approuvé par la diète, etc.

2^o Le second département s'occupait du culte et de l'instruction, il groupait les affaires concernant les églises, les associations confessionnelles, légalement reconnues, et, d'une façon générale, tout ce qui avait trait à l'instruction et à l'enseignement publics.

3^o Le troisième département était celui de la justice et s'occupait de l'administration et de la surveil-

lance de l'ensemble du service judiciaire, de la préparation des projets de lois relatifs à la justice et de la rédaction de la collection des lois.

§ 2. — *L'opinion des groupements politiques sur la division administrative du pays*

Dans le paragraphe précédent nous avons décrit en grandes lignes le système administratif existant en Croatie lorsqu'elle proclama son union avec la Serbie. Nous avons annoncé plus haut que les dissensions serbo-croates sont d'ordre purement administratif; en effet, les partis recrutés principalement parmi les Croates et les Slovènes n'ont pas pu se mettre d'accord avec le parti radical et le parti démocrate sur le régime administratif à établir dans le pays. Les partis croates et slovènes voulaient un régime qui aurait équivalu à la création d'Etats autonomes avec des Gouvernements et des législations particulières à chaque Etat. Au-dessus de ces états autonomes se seraient trouvés un Gouvernement et un Parlement central. On créerait ainsi une sorte d'état fédéral. Les points de vue croate et slovène n'étaient d'ailleurs pas tout à fait identiques.

Le projet de Constitution du Club national (parti croate) qui fut soumis à la Constituante, divisait le pays en six Etats, chacun ayant son organisation politique propre. On aurait déclaré certaines affaires et certaines organisations communes aux Etats : l'armée, la

diplomatie, les douanes, les postes, la banque d'émission, les chemins de fer et on aurait reconnu un chef d'état commun.

Le Club yougoslave (parti slovène) voulait, dans le projet qu'il soumit à la Constituante voir les provinces conserver leurs frontières mais ne voulait pas leur reconnaître le caractère d'Etats. Il réclamait l'autonomie de chaque province avec, à la tête de chacune d'elles un président du Gouvernement local qui serait nommé par le Gouvernement central. Il réclamait aussi pour les provinces la possibilité de légiférer sur certains points.

Les principales raisons que les partis autonomistes ont avancé à l'appui de leurs revendications sont basées sur le passé historique et sur l'état économique et intellectuel des différentes provinces. Les Croates ne veulent pas voir disparaître les libertés politiques obtenues dans la monarchie austro-hongroise et qui auraient pris, d'après eux, des racines profondes dans la vie politique de la Croatie. A côté de cette raison historique ils font valoir ce fait que les différentes provinces ne se trouvent pas au même niveau de développement économique et intellectuel ; des lois économiques et sociales uniformes ne sauraient donc être appliquées à toutes les provinces, il faudrait tenir compte, lors de leur confection, du développement économique et intellectuel de chaque province, ce qui n'est pas possible dans un Etat centralisé. C'est pourquoi le Club national, groupant

les députés croates, voulait voir revivre le régime politique de la Nogoda qui, pensait-il, satisfaisait les besoins de la Croatie ; il s'agissait surtout, pour certains hommes politiques croates, de conserver dans la province une tradition. Mais comme le disait si bien M. Pachitch, Président du Conseil, à la séance de la Skoupchtina du 7 juin 1923, « il est bon de garder la tradition, mais il faut savoir se défaire des traditions établies sous la pression étrangère ».

Les radicaux, les démocrates et quelques députés slovènes et croates ont combattu les idées qu'ils appelaient séparatistes parce qu'elles morcelaient la souveraineté intérieure et affaiblissait ainsi le nouvel Etat. Ces hommes voulaient une autorité forte pour préserver l'unité nationale qui serait fragile, pensaient-ils, avec la division de la souveraineté à l'intérieur. Ils consentaient volontiers à donner aux régions le droit de s'administrer et de veiller à leurs besoins économiques et sociaux, mais ils ne voulaient donner le nom de région qu'à des territoires dont la population ne dépasserait pas le chiffre de 800.000 habitants.

Leurs idées ont prévalu, la Constituante les a adoptées et ce sont elles que nous allons retrouver dans le texte de Vidovdan.

§ 3. — *Division administrative du pays en Régions, Départements, Arrondissements et Communes.*

« L'Administration, dans le royaume, s'exerce par les régions, les départements, les arrondissements et les communes (art. 95). » Dans le département, d'après la Constitution, il n'y a que des représentants de l'Administration centrale, aucun représentant local électif ne prend part à l'Administration départementale. La commune, au contraire, est administrée par des représentants locaux électifs et réalise ainsi un corps parfaitement autonome. Dans la région et dans l'arrondissement, nous nous trouvons en présence de deux catégories d'autorités, celles de l'Etat et les autorités autonomes, essentiellement électives, chargées des intérêts locaux. Disons cependant que ces autorités sont maintes fois appelées à s'entraider.

Nous allons, tour à tour, examiner l'organisation des différentes unités administratives instituées par la Constitution de Vidovdan.

DE LA RÉGION. — L'institution de la région par la Constitution de Vidovdan est une innovation dans le droit public serbe qui n'avait connu jusqu'alors que l'administration par départements, arrondissements et communes. La Constitution n'a pas divisé elle-même

le pays en régions, elle a confié ce soin à une loi, mais elle a posé certains principes. La division en régions doit d'abord être effectuée suivant les conditions naturelles, sociales et économiques. En outre, la région ne peut compter plus de huit cent mille habitants par crainte que des provinces trop grandes n'affaiblissent l'autorité centrale au détriment de l'unité nationale. Une fois la division en régions faite, la région de 800.000 habitants n'est pas obligée de se diviser si, après sa création sa population arrive à dépasser 800.000 habitants. La Constitution permet à deux ou à plusieurs régions de moindre importance de se réunir en une seule. Ce sont les Assemblées régionales des régions intéressées qui prennent dans ce cas la décision définitive, il faut cependant que la population de la région nouvelle qui résultera de la fusion de deux ou de plusieurs régions ne dépasse pas 800.000 habitants (article 95).

Le Gouvernement, aux termes de l'article 135, était tenu de soumettre à l'Assemblée nationale, dans le délai de quatre mois à partir de l'entrée en vigueur de la Constitution, les projets de loi sur la division du territoire en régions et sur l'organisation de ces régions. Le Parlement devait se prononcer sur ces lois dans le délai de trois mois, passé ce délai, on pouvait suivre une procédure sommaire pour le vote de la loi. L'article 135 prévoit le cas où la loi ne serait pas votée dans un délai de deux mois en appliquant la procédure som

maire, il prescrit que la division du territoire se fera't en ce cas par décret royal. Le cas s'est produit et la division du territoire a été effectuée par un décret daté du 26 avril 1922. L'article 135 ne laissait pas le pouvoir exécutif absolument libre de régler à son gré cette question, il devait observer certaines prescriptions : il devait obligatoirement établir quatre régions en Croatie, le Monténégro de 1913 avec le Kotar (bouches de Cattaro), mais sans les départements de Plevlie et de Bielo Poljé ne devait former qu'une région. Si la division avait été faite par une loi, le législateur n'aurait pas été tenu d'observer ces prescriptions constitutionnelles, mais il aurait dû en suivre d'autres, contenues également dans l'article 135 et qui, à plus forte raison, devaient aussi être observées par le pouvoir exécutif. Nous ne ferons que citer le texte : « Par la loi sur la délimitation des régions, la Bosnie et l'Herzégovine seront divisées en régions dans leurs limites actuelles. Les départements en Bosnie et en Herzégovine seront considérés comme régions jusqu'à ce que la loi en ait disposé autrement. Une décision des Assemblées régionales des régions intéressées prise à la majorité des deux-tiers des voix, pourra effectuer la fusion de ces régions dans les limites fixées par le troisième alinéa de l'article 95 de la Constitution. Différentes communes ou différents arrondissements peuvent se détacher de leurs régions et s'incorporer à une autre dans les limites, si leur représentation autonome y consent par

une décision prise à la majorité des trois-cinquième des voix, et si cette décision est approuvée par l'Assemblée nationale ». En rapprochant les deux derniers textes cités nous constatons que la Croatie ne devait être divisée en quatre régions qu'au cas où sa division se ferait par décret. Rien n'empêche donc de les diviser en plusieurs régions ou d'incorporer leur territoire à celui d'une région voisine, il suffit pour cela de modifier le décret par une loi. Il n'en est pas ainsi des prescriptions constitutionnelles touchant la Bosnie et l'Herzégovine ; si le législateur avait voulu en décider autrement, il ne l'aurait pas pu sans violer la Constitution. Il aurait pu modifier la division administrative existante, mais cette modification n'aurait pu être faite que dans la limite des frontières historiques de la Bosnie et de l'Herzégovine. Toutes ces limitations apportées au pouvoir législatif en matière de division du territoire s'expliquent par des raisons historiques : on a voulu conserver à la Croatie, à la Slovénie et à la Bosnie, à l'Herzégovine et au Monténégro leurs anciennes frontières. Ajoutons qu'il y a une raison spéciale pour la Bosnie et l'Herzégovine : cette province est peuplée d'Orthodoxes et de Musulmans. Les Musulmans ont craint que par une division de la province, on arriva à les mettre en minorité dans chaque région et c'est pourquoi ils ont demandé et obtenu que la Bosnie-Herzégovine conservât ses anciennes divisions administratives.

Nous avons dit plus haut que la division du pays

a été opéré par le décret du 26 avril 1922. Quelle est la valeur de ce décret ? Aux termes de l'article 135 de la Constitution, ce décret a force de loi en ce sens qu'il ne pourrait être modifié ni remplacé par un autre décret, il ne pourrait être modifié que par voie législative. Il a divisé le pays en trente-trois régions, il a tenu compte des prescriptions constitutionnelles en divisant la Croatie en quatre régions, en faisant du Monténégro une seule région et en conservant la division administrative existant en Bosnie-Herzégovine. C'est le territoire de la Serbie qui est le plus morcelé, il comprend dix-sept régions.

DÉPARTEMENTS, ARRONDISSEMENTS ET COMMUNES. — L'Administration s'exerce par régions, mais aussi, nous l'avons vu, par départements, arrondissements et communes. Le décret qui a divisé le pays en régions a laissé subsister, sauf une modification insignifiante, la division ancienne en départements, arrondissements et communes. Nous n'avons donc pas à nous occuper ici de la création de ces unités administratives. Toutefois, quelques remarques concernant le département s'imposent à cette place. L'article 95 en prescrivant que l'Administration, dans le Royaume, s'exercera par les régions, les départements, les arrondissements et les communes, fait du département une unité administrative, mais s'il consacre l'existence des anciens départements, il ne prescrit pas la création de départe-

ments là où ils n'existent pas. A l'appui de cette interprétation, on peut citer l'alinéa 4 de l'article 135 qui dispose que les départements resteront des unités administratives tant qu'ils n'auront pas été supprimés par la loi. Notons qu'il n'y avait pas de départements, ni en Slovénie, ni en Dalmatie. Indiquons aussi que la loi du 26 avril 1922 supprime les préfectures coïncidant avec les chefs-lieu des régions, mais laisse subsister les autres.

Nous avons dit plus haut que le Département, d'après la Constitution, ne conserve pas d'autonomie locale, mais comme les départements existants, surtout ceux de l'ancien territoire de la Serbie, possédait une autonomie semblable à celle que la Constitution reconnaît aux régions, l'article 135 dispose que la liquidation de l'autonomie des départements se fera au profit de la région et des arrondissements dès que les régions seront organisées. Nous n'avons donc pas à parler du Département en tant qu'unité autonome, nous allons grouper nos explications autour de la région et nous essaierons d'abord d'exposer l'Administration de l'Etat dans les trois unités administratives : région, département, arrondissement. Nous verrons ensuite l'autonomie accordée à la région, à l'arrondissement et à la commune.

SECTION II

*L'Administration de l'Etat dans la Région,
le Département et l'Arrondissement.*

« A la tête de chaque région se trouve un grand joupan nommé par le Roi, il administre, par les organes de l'Etat, les affaires de l'Etat dans la région (art. 95 in fine). » A côté du grand joupan, nous trouvons dans la région, les préfets à la tête des préfectures, là où elles existent, et les sous-préfets à la tête des arrondissements, tous nommés également par le pouvoir exécutif central. Le grand joupan est le supérieur hiérarchique du sous-préfet, le préfet n'est pas leur intermédiaire, comme on pourrait le croire, il n'est qu'un auxiliaire du grand joupan.

Le grand joupan administre les affaires de l'Etat dans la région et représente l'Etat en face des autorités locales autonomes. Le sous-préfet est l'exécuteur direct de l'Administration générale, mais il est soumis au contrôle du grand joupan (art. 18 de la loi du 26 avril 1922). Le rôle du préfet est fixé par l'article 15 de la loi du 26 avril 1922. Il est principalement l'auxiliaire du grand joupan et il surveille, en son nom, le travail

des autorités d'arrondissement. Il est tenu de contrôler, sur place, leur travail toutes les fois qu'il le juge nécessaire et deux fois par an, au moins, il doit faire l'inspection circulaire des arrondissements de son département. Il dresse des rapports qu'il adresse au grand joupan. En outre, il a un pouvoir disciplinaire, il peut punir les agents des arrondissements, ouvrir une enquête contre eux et les suspendre temporairement, mais il doit informer de ces mesures le grand joupan. Dans certains cas, le grand joupan peut déléguer une partie de ses fonctions au préfet.

« Le grand joupan est le chef suprême de l'Administration générale de l'Etat dans la région, pour autant qu'il n'existe pas d'offices spéciaux pour les affaires propres de l'Etat et concernant une ou plusieurs régions (art. 98, alinéa 4). » La loi du 26 avril 1922 article premier a décidé que les affaires des ministères suivants : Intérieur, Instruction publique et Beaux-Arts, Réforme Agraire, Agriculture et Eaux, Travaux Publics, Commerce et Industrie, Santé Publique, Prévoyance Sociale, Cultes, Forêts et Mines, entrent dans l'Administration générale. Le grand joupan relève du Ministère de l'Intérieur pour les affaires qui sont de la compétence de ce ministère, pour les affaires qui sont de la compétence d'un autre Ministère il relève directement du Ministre compétent.

De l'énoncé de l'article premier de la loi du 26 avril 1922, nous pouvons conclure que, restent en

dehors de la compétence du grand joupán, les affaires relevant des Ministères suivants : Affaires Etrangères, Guerre et Marine, Justice, Unification des lois, Finances, Postes et Télégraphes. D'ailleurs, ces Ministères, sauf celui des Affaires Etrangères et celui de l'Unification des lois possèdent des organes spéciaux dans les régions.

Le grand joupán et son auxiliaire le préfet, ainsi que les sous-préfets, ont donc pour mission spéciale de s'occuper de l'Administration de l'Etat dans la région, mais le grand joupán, en dehors de ce rôle, représente l'Etat auprès des autorités locales autonomes et il est invité par la Constitution à prendre certaines mesures d'ordre général d'accord avec les organes autonomes, ou après avis de ces organes. L'article 98 laisse à une loi le soin de fixer les affaires de l'Etat qui devront être réglées par le grand joupán après consultation du Comité régional. En outre, le grand joupán exerce le Contrôle sur les affaires des autorités autonomes (article 101). Il a un veto suspensif et peut arrêter l'exécution de toute décision des organes qui ne serait pas fondée sur la Constitution, les lois ou les règlements régionaux (art. 101). Il promulgue les règlements que l'Assemblée régionale a le droit de faire et il peut s'abstenir de les promulguer, s'il estime qu'ils ne sont pas fondés sur la Constitution et les lois (art. 99). Nous arrêtons là cet exposé très rapide des pouvoirs du grand joupán dans ses rapports avec les autorités autonomes

locales, nous les reprendrons dans la section qui va suivre et où il est question des organes autonomes dans la région.

SECTION III

De la région en tant qu'organe autonome.

Au début de notre chapitre, nous avons dit que la commune est un organe parfaitement autonome qui ne connaît pas des représentants de l'Etat. Cette unité administrative n'étant que mentionnée par le texte de la Constitution, nous la laissons en dehors de notre étude, bien que son fonctionnement soit intéressant à étudier. Nous allons nous occuper des organes de l'autonomie dans la région et nous les comparerons à ceux de l'arrondissement en indiquant quand cela touchera notre sujet les règles qui régissent l'autonomie de l'arrondissement.

Les organes autonomes de l'Administration régionale sont l'Assemblée régionale et le Comité régional (art. 98), les deux organes se retrouvent également dans l'Arrondissement. L'Assemblée régionale et le Comité régional sont électifs. Ce dernier est élu par l'Assemblée régionale elle-même. Les membres de l'Assemblée régionale sont élus pour quatre ans au suffrage

universel, égal, direct et secret. Chaque groupe de dix mille habitants ou fraction dépassant cinq mille élit un député. Sont électeurs, ceux qui sont inscrits sur les listes d'électeurs pour les élections législatives. Les conditions exigées des candidats sont, à peu de chose près, les mêmes que pour les candidats à l'Assemblée nationale, mais il faut, de plus, une résidence de trois ans dans la région. Les députés à l'Assemblée nationale ne peuvent être, en même temps, membres de l'Assemblée régionale. Les élections sont ordonnées par décret royal (loi du 26 avril 1922). L'Assemblée régionale est convoquée chaque année en session ordinaire, également par décret royal, au chef-lieu de la région. La session ordinaire commence le 5 novembre. L'Assemblée régionale peut être dissoute dans le cas suivant : l'Assemblée doit voter le budget régional dans les deux mois qui suivent l'ouverture de sa session ordinaire, si, passé ce délai, le budget n'est pas voté, le projet de l'exercice précédent est prorogé pour une année, mais si l'année suivante l'Assemblée de nouveau ne vote pas le budget dans le délai fixé, elle est dissoute par décret royal. De nouvelles élections sont ordonnées et la nouvelle Assemblée doit se réunir dans les deux mois qui suivent la dissolution de l'Assemblée précédente (art. 69 de la loi du 26 avril 1922).

Le grand joupán peut convoquer l'Assemblée, il est même obligé de la convoquer en session extraordinaire à la demande du Comité régional ou du tiers des

membres de l'Assemblée, pour décider d'une question déterminée. Il ouvre et clôt les sessions de l'Assemblée (art. 53 de la loi du 26 avril 1922). Les séances de l'Assemblée sont publiques, mais elles peuvent être tenues à huis-clos, si le grand joupán ne s'y oppose pas; toutefois, en ce cas, les décisions sont communiquées en séance publique. Le grand joupán et ses représentants peuvent assister aux séances et y prendre la parole. L'Assemblée se donne son règlement intérieur et élit son président.

FONCTIONS. — « L'Assemblée régionale est l'organe de décisions et de contrôle de l'autonomie régionale (art. 63 de la loi du 26 avril 1922). » C'est dans ce texte que se trouve indiquées les fonctions de l'Assemblée régionale. Nous allons voir quels sont les pouvoirs de décision et de contrôle conférés à cette Assemblée. Tout d'abord, l'Assemblée régionale a le droit de faire des règlements régionaux pour toutes les affaires qui sont de sa compétence (art. 99 de la Constitution). L'article 96 de la Constitution fait une énumération des catégories d'affaires qui sont du ressort de l'Administration autonome régionale, elles sont au nombre de douze, mais ce même article ajoute que d'autres attributions peuvent être dévolues légalement aux administrations régionales. La loi du 26 avril 1922 leur en a reconnu quelques-unes, mais le législateur est libre d'en élargir la liste.

Rentrant dans le ressort de l'Administration régionale d'après l'article 96 de la Constitution :

1° Les finances régionales : a) établissement du budget régional, b) affectation des recettes régionales attribuées aux régions aux termes de la loi pour la couverture des dépenses régionales ;

2° Les travaux publics régionaux et les prescriptions relatives aux constructions ;

3° Le développement des intérêts économiques régionaux : agriculture, élevage, viticulture, culture fruitière et forestière, pêche dans les lacs et les rivières, chasses, amélioration technique de l'agriculture ;

4° Administration des domaines régionaux ;

5° La santé publique dans la région et le soin de toutes les institutions affectées à l'amélioration de l'état sanitaire dans la région ;

6° L'accomplissement des obligations sociales dans la région ;

7° Les institutions régionales de bienfaisance ;

8° Les organismes de communications régionales ;

9° La coopération au progrès de l'enseignement dans la région ;

10° La coopération à l'enseignement professionnel dans la région ;

11° La création et l'entretien des institutions d'épargne mutuelles et d'assurances ;

12° L'émission d'avis à la demande du Gouvernement sur les projets de lois qui ont trait à la région et sur toutes les autres questions, au sujet desquelles le Gouvernement consulte l'Administration autonome régionale.

La loi du 22 avril 1922 ajoute à cette liste les matières suivantes :

13° Développement et aide de l'artisanat, de l'industrie et des coopératives dans la région ;

14° Coopération pour le développement de la pêche maritime dans la région ;

15° Centralisation et classement des statistiques nécessaires à l'Administration régionale ;

16° La Coopération d'une façon générale au développement des institutions économiques et des institutions d'éducation d'intérêt purement régional.

D'autre part, d'après la loi du 26 avril 1922, pour la bonne marche de ses services, l'Assemblée régionale fixe les traitements et les pensions de retraite de ses fonctionnaires, elle approuve les contrats d'emprunt et les garanties d'emprunt conclus pour la région ou au nom de celle-ci, elle approuve les contrats d'acquisition, d'aliénation ou d'échange des biens mobiliers et immobiliers de la région.

La Constitution autorise deux ou plusieurs régions à se réunir pour exécuter les travaux importants qui exi-

gent une coopération, mais les décisions des Assemblées régionales devront être confirmées par le Conseil des Ministres.

Nous pensons qu'il est inutile que nous insistions sur l'énumération faite plus haut des affaires qui sont de la compétence de l'Assemblée régionale, mais nous avons dit, au début de l'énumération, que cette Assemblée a le droit de faire des règlements régionaux pour toutes les affaires qui sont de sa compétence, nous croyons utile de revenir sur ce point et de donner à ce sujet quelques explications. Tout d'abord, l'article 64 de la loi du 22 juillet 1922 a retiré à l'Assemblée régionale le droit de faire des règlements de police pour le maintien de l'ordre, de la sécurité publique et de la moralité publique. Cette limitation observée, l'Assemblée régionale peut faire des règlements dans la mesure où la nécessité l'exige, pour l'application d'une loi dans la région. Elle édicte aussi des règlements pour le fonctionnement des organes régionaux autonomes et des règlements visant les institutions et l'usage des services publics. Aux termes du même article 64, l'Assemblée a le pouvoir de prescrire des peines qui peuvent être de un à sept jours d'emprisonnement et des amendes, qui peuvent aller de cinq à trois cents dinars pour infractions aux règlements régionaux. Dans les cas très graves ou dans les cas de récidive, l'amende peut être portée à mille dinars et la peine à quatorze jours d'emprisonnement. Les affaires concernant ces infractions

sont instruites et jugées par les tribunaux compétents de droit commun.

Le droit de proposer des règlements appartient au Comité régional et aux membres de l'Assemblée mais pas au grand joupán, celui-ci promulgue les règlements aux termes de l'article 99 de la Constitution. Le même article lui prescrit de s'abstenir de les promulguer s'il estime qu'ils ne sont pas fondés sur la Constitution et les lois. Dans ce cas, il est tenu de transmettre le règlement en question au Conseil d'Etat, en donnant son avis, le Conseil d'Etat décidera. Il doit aussi informer le Ministre compétent. Si le Conseil d'Etat juge que le règlement n'est pas basé sur la Constitution ni sur une loi, le règlement ne sera ni promulgué, ni publié. En tous cas, le Conseil d'Etat doit faire connaître sa décision dans un délai de deux mois, passé ce délai, le règlement devient exécutoire (art. 99). Le grand joupán est tenu de promulguer les règlements sous sa signature, au Journal officiel ou au journal officiel régional, s'il existe, quatorze jours au plus tard après l'avoir reçu, s'il ne juge pas bon de s'abstenir de le promulguer, ou huit jours après avoir reçu la décision du Conseil d'Etat, ou bien encore huit jours après l'expiration du délai de deux mois accordé au Conseil d'Etat.

Avant de quitter les attributions de l'Assemblée régionale, nous croyons utile d'ajouter quelques mots sur l'établissement du budget et les principales ressour-

ces financières de la région. C'est le Comité régional qui est exclusivement chargé de la confection du budget qu'il doit soumettre à l'Assemblée régionale réunie en session ordinaire. Le budget doit être voté dans les deux mois qui suivent l'ouverture de la session ; s'il n'est pas voté dans ce délai, le budget de l'année écoulée est prorogé pour une année. Les ressources principales du budget régional sont les revenus des domaines régionaux, les recettes des services publics et des institutions qui sont la propriété de la région, les impôts autonomes, les taxes et les décimes régionaux établis sur l'impôt d'Etat. A ces ressources ordinaires, le budget régional peut ajouter la vente des domaines, le produit des emprunts, les subsides et les dotations accordées par l'Etat et prévues dans le budget de l'Etat ou accordés par des lois spéciales. Dans le but de venir en aide aux régions, l'Etat doit, en effet, créer un fonds commun auquel il sera affecté quinze pour cent des revenus de l'exploitation des forêts, des mines, des eaux et des autres domaines de l'Etat.

Le budget voté par l'Assemblée régionale est soumis à l'approbation du Ministre des Finances qui peut, d'office, y inscrire les dépenses légales si l'Assemblée régionale les a omises, par exemple, les arrérages et les annuités pour l'amortissement d'une dette régionale. De plus, le Ministre des Finances autorise la levée des impôts et des taxes dites autonomes tant que la loi n'a pas décidé de cette question. C'est aussi lui qui peut

autoriser la perception des décimes régionaux s'ils dépassent cinquante pour cent du total des impôts indirects de l'Etat dans la région, et c'est lui enfin, qui doit approuver les emprunts au-dessus de dix millions de dinars et les aliénations de domaines dont la valeur dépasse un million.

Le Ministre des Finances possède en cette matière un pouvoir discrétionnaire, car le Comité régional agissant au nom de l'Assemblée ne peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat contre les décisions du Ministre, qu'au cas où celui-ci aurait dépassé la limite de ses pouvoirs, par exemple, s'il a inscrit d'office au budget régional une dépense qu'aucune loi ne met à la charge de la région. Le budget, avec les remarques éventuelles du Ministre des Finances, est renvoyé au Comité régional qui le refait, s'il y a lieu, puis le budget retouché est de nouveau transmis au Ministre des Finances qui peut vérifier si ses remarques ont été prises en considération, mais ne peut formuler des remarques supplémentaires.

Si, dans un délai d'un mois, le Ministre des finances ne fait pas de remarques sur le budget à lui soumis, ce budget est considéré comme approuvé.

La Cour des Comptes vérifie et approuve l'apurement des comptes.

Ajoutons que ce sont les organes de l'Etat qui sont chargés de la perception des impôts, des taxes

autonomes et des décimes régionaux. Les sommes perçues sont remises à la fin de chaque mois au trésorier de la région qui est un fonctionnaire élu par l'Assemblée régionale. La comptabilité doit être tenue suivant les prescriptions de la loi sur la comptabilité publique.

COMITÉ RÉGIONAL. — Le second organe de la région est le Comité régional. Il est composé au moins de cinq, au plus de huit membres élus par l'Assemblée régionale. Les membres de l'Assemblée peuvent faire partie du Comité, mais on peut ne pas être membre de l'Assemblée et être membre du Comité. Seuls les fonctionnaires d'Etat et les fonctionnaires de la région ne peuvent être élus membres du Comité régional, ainsi les fonctionnaires membres de l'Assemblée ne peuvent faire partie du Comité.

Le Comité régional élit son président et dresse son règlement. Le grand joupán peut assister aux séances du Comité et y prendre la parole, mais il n'a pas le droit de vote. A la différence de l'Assemblée, le Comité siège d'une façon permanente. Il est élu pour toute la durée d'une Assemblée, c'est-à-dire pour quatre années et reste en fonction jusqu'à l'élection du nouveau Comité. Au moment même de l'élection des membres du Comité régional, l'Assemblée prend la précaution de désigner deux remplaçants pour chaque membre. L'Assemblée divise, par un règlement, les affaires en sections, et s'il y a désaccord à ce sujet, le Président

du Comité tranche les différents : chaque section comprend quelques membres du Comité et un président. Chaque président dirige sa section et prend les décisions dans les affaires qui sont de sa compétence. Seules les questions ayant un caractère général sont étudiées en réunion générale du Comité régional.

LES ATTRIBUTIONS DU COMITÉ RÉGIONAL. —
Il est l'organe exécutif de l'Assemblée régionale, il veille à l'exécution des décisions de l'Assemblée. Il dirige l'Administration autonome de la région ; les fonctionnaires autonomes sont sous ses ordres et reçoivent de lui leurs instructions. Il contrôle les institutions régionales qui sont pourvues de services spéciaux. C'est lui qui est chargé exclusivement de préparer le budget régional et de le soumettre à l'approbation de l'Assemblée. Il rectifie ce budget, d'accord avec le Ministre des Finances et autorise les crédits supplémentaires avec l'autorisation préalable de ce Ministre. Les budgets des communes, dont les doubles décimes communaux sur l'impôt indirect dépassent cinquante pour cent doivent être approuvés par lui, si les décimes dépassent trois cents pour cent, les budgets doivent être soumis aux Ministres des Finances. Le Comité régional donne les instructions et fait les circulaires pour l'application des règlements régionaux. Dans les cas urgents, si l'Assemblée régionale n'est pas réunie, le Comité peut même faire des règlements provisoires sur toutes les matières,

sauf le budget, il faut cependant que ces règlements provisoires soient soumis à l'approbation de l'Assemblée régionale dès sa première séance.

Le Comité a encore d'autres rôles : il conclut les contrats, les conventions, les actes de vente et d'achat et représente l'Assemblée devant les tribunaux. Il soumet à l'Assemblée régionale un rapport sur son travail et le fonctionnement de toutes les institutions régionales.

Le Comité régional assure la marche des services d'Etat confiés à la région par des lois spéciales, et, de plus, il doit, sous peine d'amende, donner son avis sur toutes les questions à lui soumises par le Gouvernement. Il est même tenu de collaborer, sur la demande du grand joupán, avec les organes de l'Administration d'Etat toutes les fois que cette collaboration est prescrite par la loi, il peut aussi, de son propre gré, prêter son concours, dans d'autres cas, à la demande du grand joupán.

L'Assemblée régionale à la majorité des deux tiers des membres présents peut mettre en accusation les membres du Comité régional pour la non-exécution des règlements et des décisions de l'Assemblée, pour infraction aux prescriptions légales, ayant porté préjudice à la région, pour des faits de droit commun. Dans les deux premiers cas, les membres du Comité sont jugés par les tribunaux administratifs, dans le troisième cas par les tribunaux de droit commun.

Pour terminer cette étude de l'autonomie régionale, disons quelques mots de l'autonomie accordée aux arrondissements.

SECTION · IV

Autonomie de l'Arrondissements.

Les autorités autonomes de l'arrondissement sont l'Assemblée et le Comité d'arrondissement. L'Assemblée d'arrondissement est élue de la même façon que l'Assemblée régionale. Le Comité d'arrondissement est élu par l'Assemblée, il se compose de quatre membres et d'un président qui est en même temps le président de l'Assemblée.

Les affaires qui relèvent des autorités de l'arrondissement sont les suivantes : budget, travaux publics intéressant l'arrondissement, développement de l'agriculture, gestion des domaines de l'arrondissement, fondation et administration des institutions pour les indigents et les malades, communications de l'arrondissement, création des institutions d'épargne de crédit, de secours mutuels et d'assurances, développement de l'artisanat, industrie et coopération dans l'arrondissement. De plus, ces autorités doivent donner au Gouvernement, au grand joupán, et à l'Administration autonome de

la région les avis qu'ils peuvent leur demander. L'Assemblée d'arrondissement fait des règlements, dans les limites des lois, pour le fonctionnement des services autonomes de l'arrondissement. En résumé l'autonomie de l'arrondissement ressemble, en plus petit, à celle de la région. Notons pour compléter la similitude, que le sous-préfet joue vis-à-vis de l'Assemblée d'arrondissement le rôle que le grand joupan joue vis-à-vis de l'Assemblée régionale et que le contrôle financier exercé par le Ministre des Finances sur l'Assemblée régionale est exercé sur l'Assemblée d'arrondissement par le grand joupan.

SECTION V

Le contrôle par l'Etat des autorités autonomes et la collaboration réciproque.

Nous avons déjà dit que le grand joupan peut, aux termes de l'article 99, s'abstenir de promulguer les règlements de l'Assemblée régionale qu'il estime n'être pas fondés sur la Constitution. Aux termes de l'article 101, l'Etat exerce un contrôle sur les affaires des autorités autonomes par l'intermédiaire du grand joupan et d'organes techniques spéciaux. Ainsi le grand joupan peut, non seulement s'abstenir de promulguer

les règlements de l'Assemblée régionale, mais il peut encore suspendre l'exécution de toutes les décisions des organes autonomes qui ne seraient pas fondées sur la Constitution, les lois, ou les règlements régionaux.

Les décisions de l'Assemblée régionale ne sont pas transmises séparément au grand joupán, ce sont les copies des procès-verbaux des séances qui lui sont transmises. Le grand joupán a neuf jours pour exercer son droit, passé ce délai, la décision de l'Assemblée est exécutoire. Si le grand joupán s'oppose à l'exécution des mesures prises par l'Assemblée, celle-ci peut se pourvoir contre lui devant le Conseil d'Etat, pendant les quinze jours qui suivent la notification de la décision du grand joupán. Si le Conseil d'Etat ne se prononce pas dans un délai maximum d'un mois, la décision est exécutoire (art. 101 de la Constitution et art. 122 de la loi du 26 avril 1922).

Notons que les règlements régionaux ne peuvent être suspendus par le grand joupán, il peut seulement refuser de les promulguer, comme il est dit plus haut. Nous ne nous arrêtons pas au contrôle de l'Etat en matière financière, nous l'avons décrit dans les pages précédentes.

Le sous-préfet exerce un pouvoir analogue à celui de grand joupán, mais sur l'Assemblée d'arrondissement qui peut se pourvoir contre ses décisions devant le tribunal administratif de la région.

S'il y a contrôle par l'Etat des autorités auto-

mes, il y a aussi collaboration de ces autorités et de l'Etat. Nous avons déjà vu que les autorités autonomes étaient appelées à donner leur avis sur les affaires d'Etat. L'article 98 de la Constitution prévoit la collaboration pour les services publics et laisse aux lois le soin de prévoir des organes communs pour les services mixtes de l'Etat et de la région autonome, ces organes communs étant liés par les décisions des autorités autonomes.

La loi du 26 avril 1922 (art. 126) autorise la région et l'arrondissement, au cas où ils ne seraient pas capables par leurs propres moyens d'exécuter certains travaux relevant de leur compétence, d'en informer le Ministre des Finances qui transmet leur demande munie de son avis à la Chambre des députés qui doit décider.

Le grand joupan soumet chaque année à l'Assemblée régionale un rapport sur l'état général de l'Administration dans la région, il est tenu de donner, à la demande de l'Assemblée, des explications sur l'Administration de l'Etat dans la région, en tant qu'elle a des rapports avec l'autonomie régionale, sans que l'Assemblée puisse discuter ni prendre des décisions sur les explications fournies (art. 129 de la loi du 26 avril 1922).

CHAPITRE V

Les tribunaux administratifs

Nous rattachons l'étude de ces tribunaux à celle du pouvoir exécutif et non à celle du pouvoir judiciaire parce que la mission principale de ces tribunaux est de vérifier si l'Administration dans l'Etat est conforme aux lois. Ce qui caractérise les tribunaux administratifs et les différencie des tribunaux ordinaires, c'est qu'ils ont le pouvoir d'annuler ou de suspendre l'exécution des actes du pouvoir exécutif, tandis que les tribunaux ordinaires dont la mission principale est d'appliquer les lois, ne peuvent que, dans certains cas, juger de la légalité des actes du pouvoir exécutif sans les annuler ni en suspendre l'exécution.

D'après la Constitution, il y a deux catégories de tribunaux administratifs : *a)* le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, *b)* la Cour des Comptes dont le rôle est exclusivement de contrôler les finances de l'Etat et celles des autorités administratives autonomes.

SECTION I

Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est le tribunal administratif suprême, au-dessous de lui sont placés des tribunaux administratifs.

COMPOSITION. — L'article 103 de la Constitution relatif à l'institution du Conseil d'Etat ne fixe pas le nombre des conseillers, il en laisse le soin à une loi. La loi du 17 mai 1922, votée en exécution de cet article, fixe le nombre des membres du Conseil d'Etat à vingt, y compris le président, ce nombre pouvant être augmenté par une loi.

« Les membres du Conseil d'Etat sont nommés par le Roi, sur la proposition du Président du Conseil des Ministres de la façon suivante : une moitié du Conseil est nommée par le Roi sur une liste double de candidats proposés par l'Assemblée nationale, l'autre moitié est élue par l'Assemblée nationale sur une liste double de candidats proposés par le Roi. Les vacances seront comblées dans des conditions déterminées par une loi spéciale qui peut s'écarter du principe ci-des-

sus (art. 103 de la Constitution). » L'article 2 de la loi du 17 mai 1922 a disposé que les postes vacants ou nouvellement créés, seront pourvus suivant le principe posé dans la Constitution. Quant au Président, il est nommé, aux termes du même article, par le Roi sur la proposition du Président du Conseil et il est pris parmi les membres du Conseil d'Etat.

Les candidats au poste de Conseiller d'Etat doivent remplir certaines conditions : avoir été au moins dix ans au service de l'Etat ou avoir mis, pendant une période égale, leur activité au service de la collectivité. De plus, les postulants, fonctionnaires de l'Etat, devront au moment de leur candidature, occuper un poste de fonctionnaire supérieur. La Constitution exige, d'autre part, que les deux tiers des conseillers soient en possession d'un diplôme certifiant qu'ils ont terminé leurs études dans une Faculté de droit (art. 103). Un tiers seulement des Conseillers d'Etat peut donc être pris parmi les personnes que le Roi et la Chambre des Députés estiment avoir passé dix ans au service de la collectivité sans qu'il soit nécessaire que ces personnes aient fait des études.

Les membres du Conseil d'Etat sont inamovibles, ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions, appelés à un autre poste dans les services de l'Etat ou être mis à la retraite qu'avec leur consentement ou en vertu d'un jugement. Les membres du Conseil d'Etat sont mis à la retraite d'office lorsqu'ils ont soixante-dix ans ou lors-

qu'ils sont mis par la maladie dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions (art. 104).

ATTRIBUTIONS DU CONSEIL D'ÉTAT. — La Constitution énumère les attributions du Conseil d'Etat, mais elle indique que d'autres affaires peuvent lui être attribuées par des lois spéciales. Aux termes de l'article 103, le Conseil d'Etat a les attributions suivantes :

1° Comme tribunal administratif suprême, il statue sur les litiges de caractère administratif. Les recours formés contre les décrets et décisions ministériels sont jugés en première et dernière instance par le Conseil d'Etat. Le litige administratif a été défini de la façon suivante par l'article 151 de la loi du 17 mai 1922 sur l'organisation du Conseil d'Etat. « Le litige administratif est celui qui s'élève entre un particulier ou une personne morale d'un côté et l'autorité administrative de l'autre, il n'existe que dans le cas où un acte administratif a porté atteinte aux droits et aux intérêts personnels directs du plaignant, basés sur la loi. Le Tribunal apprécie, dans chaque cas, si l'intérêt du plaignant est lésé ». Ajoutons que l'alinéa 3 de l'article 21 de la même loi prévoit aussi des litiges administratifs entre deux autorités administratives. D'après l'article 21, le Ministre des Finances peut, en vue de sauvegarder la légalité et l'intérêt général, désigner dans les chefs-lieux des tribunaux administratifs, des organes spéciaux, qui se constitueraient partie plaignante au nom de l'Etat

dans le cas où la loi aurait été violée au profit de particuliers, par un acte administratif. Si la loi a été violée au profit de particuliers, mais cette fois par décret ou décision ministérielle, la Cour des Comptes se constituera partie plaignante au nom de l'Etat auprès du Conseil d'Etat.

La Constitution, par son article 134, relatif au maintien provisoire des administrations provinciales en Croatie et en Slovénie donne aux parties le droit de recours devant le Conseil d'Etat dans les litiges administratifs sur lesquels l'administration provinciale provisoire se prononce en première et dernière instance. A ce sujet, cet article donne une définition du litige administratif un peu différente de celle que nous indiquons :

« Le litige administratif est celui qui s'élève entre un particulier ou une personne morale d'un côté, et l'autorité administrative de l'autre, il n'existe que dans le cas où un ordre ou une décision de l'autorité administrative a porté atteinte aux droits d'un particulier ou d'une personne morale à l'encontre des prescriptions de la loi. Il s'ensuit que le litige n'existe pas là où la loi a laissé à l'administration provinciale provisoire ou à l'autorité administrative le soin d'instruire, d'apprécier l'affaire ou de décider d'elle ».

La définition donnée par la loi est plus large que celle-ci, car elle permet au plaignant de se pourvoir contre un acte administratif qui lèse son intérêt à condition que cet intérêt soit direct, personnel et basé sur la

loi. D'ailleurs, la définition du litige donnée par l'article 134 et s'appliquant uniquement aux litiges administratifs qui pouvaient résulter des actes de l'administration provinciale en Croatie et Slovénie n'a plus d'intérêt depuis la suppression de ces provinces et l'entrée en vigueur du décret du 26 avril 1922 sur la division administrative du pays.

D'après M. Sl. Yovanovitch (1), le litige administratif suppose l'existence d'un acte administratif qui puisse être contesté, or, pour qu'il puisse l'être, il doit remplir les conditions suivantes :

a) Il faut qu'il ait un caractère administratif, car l'Administration, dans certains cas, fait des actes qui, par leur nature, ne diffèrent nullement des actes judiciaires, exemple : les décisions concernant la propriété des domaines, la composition des tribunaux d'arbitrage. Pour ces actes administratifs, le recours doit être porté devant les tribunaux judiciaires.

b) Il faut que l'acte soit un acte d'autorité et non pas un acte de gestion. Exemple : le décret révoquant un fonctionnaire contrairement aux lois, donne lieu à

(1) SL. YOVANOVITCH, *Le Droit constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 409 à 413, Belgrade 1924.

un litige administratif, au contraire, la résiliation d'un contrat par l'Etat ne donne pas lieu à un litige administratif.

c) Il faut que l'acte ait un caractère individuel, les actes d'ordre général tels que les règlements ne sont pas susceptibles d'être attaqués.

d) Il faut que l'acte soit illégal et fait contrairement aux lois. Les actes conformes aux lois que l'Administration peut commettre arbitrairement, par exemple les déplacements de fonctionnaires, ne donnent pas lieu à un litige administratif.

e) Il faut que l'acte porte atteinte à un droit ou à un intérêt personnel direct. La loi n'indique pas le sujet dont le droit ou un intérêt est lésé, elle emploie l'expression de « plaignant », il s'en suit que les personnes physiques aussi bien que les collectivités morales peuvent se pourvoir contre les actes administratifs. En pratique, le Conseil d'Etat a admis des recours de personnes morales dont le droit en tant que membres d'une collectivité n'étaient pas violés.

2° En qualité d'organe de l'administration suprême de l'Etat, le Conseil d'Etat statue sur les actes de caractère administratif qui, selon les lois spéciales, réclament son approbation. Exemple : les changements dans les contrats au préjudice de l'Etat, l'autorisation préalable pour qu'un sujet étranger puisse obtenir la naturalisation.

3° Il exerce un pouvoir de contrôle sur les unités autonomes suivant les prescriptions de la loi. Nous avons dit, lorsque nous avons parlé de l'autonomie régionale, que le Conseil d'Etat est juge de la légalité des règlements régionaux. D'après la loi serbe sur les communes, le Conseil d'Etat connaît aussi des contestations au sujet des élections municipales.

4° Le Conseil d'Etat statue sur les conflits de compétence entre les autorités administratives de l'Etat, ainsi que sur les conflits de compétence entre les autorités de l'Etat et les autorités autonomes. Quatre cas de conflits peuvent se présenter :

a) Conflit entre deux autorités administratives d'Etat telles qu'il n'en existe aucune autre supérieure à elles ;

b) Conflit entre les autorités administratives autonomes ;

c) Conflit entre des tribunaux administratifs ;

d) Conflit entre une autorité administrative d'Etat et une autorité administrative autonome.

Restent en dehors les conflits de compétence entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs ainsi que les conflits de compétence entre les autorités administratives civiles ou militaires et l'autorité judiciaire (art. 116).

Nous venons d'indiquer toutes les attributions du Conseil d'Etat énumérées dans l'article 103 ; d'autres

articles de la Constitution lui confèrent des attributions spéciales :

a) Les citoyens naturalisés ne peuvent être admis au service de l'Etat que s'ils ont dix ans de résidence dans le Royaume. Ce délai peut être abrogé par une décision spéciale du Conseil d'Etat, après demande motivée du ministre compétent (art. 19).

b) Le Conseil d'Etat nomme, d'accord avec les Régents, les tuteurs du Roi mineur au cas où le Roi défunt ne les avait pas désignés (art. 63).

c) Le Tribunal d'Etat chargé de juger les Ministres est composé de six Conseillers d'Etat et de six juges pris à la Cour de Cassation.

d) L'Assemblée nationale élit le président et les membres de la Cour des Comptes sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat et qui comprend deux fois plus de candidats qu'il n'y a de places vacantes (art. 118).

Nous avons dit, d'autre part, que l'article 103 autorise le législateur à élargir les attributions du Conseil d'Etat, il a usé de l'autorisation dans la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs du 17 mai 1922 en chargeant le Conseil d'Etat de proposer une liste double de candidats dans laquelle le Roi choisira, sur la proposition du Ministre de la Justice, les juges des tribunaux administratifs. De plus,

la loi sur les fonctionnaires du 1^{er} septembre 1923 (articles 168 et 172), fait du Conseil d'Etat le tribunal disciplinaire qui juge les fonctionnaires. Il est tantôt tribunal de deuxième degré, tantôt tribunal de premier et de deuxième degré. Il connaît également des conflits de compétence entre tribunaux disciplinaires.

FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ÉTAT. —

Le Conseil d'Etat fonctionne, divisé en sections de cinq membres chacune. Les membres de chaque section sont tirés au sort chaque année. Les sections sont présidées par le président, le vice-président, et les quatre plus anciens conseillers. Le président peut, en vue de l'uniformité dans l'application des lois, convoquer en une séance toutes les sections pour décider d'une question. Les décisions prises dans les séances où toutes les sections sont réunies, lient les sections. Exceptionnellement, les questions de nationalité (alinéa 2 de l'art. 103 de la Constitution) ainsi que les questions attribuées à la compétence du Conseil d'Etat par des lois spéciales, à moins d'une disposition contraire de la loi, devront être résolues en séance plénière.

Une section spéciale doit connaître des litiges d'ordre financier. Le Conseil d'Etat décide en premier et en dernier ressort dans les litiges ou sont attaqués des décrets du Roi et des décisions des Ministres, il décide, en dernier ressort, quand ce sont des décisions des tribunaux administratifs qui sont l'objet du litige.

La procédure est écrite. Les décisions sont prises en audiences publiques et en présence des parties qui peuvent se faire représenter. Il peut arriver cependant que, dans l'intérêt de l'ordre moral ou quand le litige est d'ordre familial et privé, la séance soit tenue à huis-clos.

Il arrive aussi que les décisions soient prises en l'absence des parties, par exemple, lorsque le plaignant a renoncé à une audience et que l'autre partie ne le demande pas ou encore lorsque le Conseil d'Etat déboute le plaignant considérant sa réclamation comme non fondée. Ceci peut se produire quand le recours a été introduit après le délai prévu ou encore quand il porte sur un litige pour lequel on ne peut pas en former.

Le Conseil d'Etat confirme ou annule l'acte contesté. En cas d'annulation, l'autorité administrative doit, s'il est nécessaire, prendre une nouvelle décision conforme aux remarques du Conseil d'Etat et elle est tenue de la faire connaître au Conseil d'Etat dans un délai de trois mois à partir du jour où elle a eu communication de la décision de ce Conseil. Passé ce délai et sur nouveau recours du plaignant, le Conseil d'Etat prendra lui-même une décision qui remplacera celle qui a été annulée (art. 34 et 43 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat).

SECTION II

Les tribunaux administratifs

« Les tribunaux administratifs sont institués pour les litiges d'ordre administratif. La loi déterminera leur siège, leur compétence et leur organisation (art. 102). » La loi du 17 mai 1922 sur l'organisation du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs décide que les tribunaux administratifs auront leur siège dans les mêmes lieux que les Cours d'appel. L'article 48 de la même loi fixe à six le nombre de ces tribunaux siégeant respectivement à Belgrade, Zagreb, Celjé, Sarajevo, Skopljé et Dubrovnik. Les membres de ces tribunaux sont, nous l'avons vu plus haut, nommés par le Roi sur une liste double proposée par le Conseil d'Etat. Ils jouissent de l'inamovibilité judiciaire. Les tribunaux administratifs ne décident qu'en premier ressort, le recours contre leurs décisions est toujours possible devant le Conseil d'Etat. Ils jugent comme le Conseil d'Etat, divisés en sections, mais ces sections sont ici de trois membres chacune. Les décisions sont prises en audience en présence des parties.

SECTION III

La Cour des Comptes

A côté du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs que nous veons d'étudier existe la Cour des Comptes qui est aussi un tribunal administratif, mais dont les attributions sont d'ordre financier : elle contrôle les finances publiques dans le Royaume.

L'article 118 de la Constitution traite de sa composition et de sa compétence.

SA COMPOSITION. — Le président et les membres de la Cour des Comptes sont élus par l'Assemblée nationale sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat et qui comprend deux fois plus de candidats qu'il n'y a de places vacantes. Le président et la moitié des membres de la Cour des Comptes doivent être en possession du diplôme attestant qu'ils sont licenciés d'une Faculté de droit, les autres membres de la Cour doivent avoir été pendant dix ans titulaires d'un poste dépendant du Ministre des Finances ou avoir été Ministre des Finances. La loi sur l'organisation de la Cour des Comptes du 20 mai 1922 fixe à onze le nombre des membres de cette Cour y compris le prési-

dent. Le président et les dix membres de la Cour des Comptes jouissent de la même inamovibilité que les membres du Conseil d'Etat.

La Cour des Comptes dont les membres sont nommés par la Chambre des députés paraît, par sa composition, un organe auxiliaire de la Chambre des Députés, mais dont les attributions sont exclusivement d'ordre financier. C'est un organe technique, si nous pouvons nous exprimer ainsi, car la Cour des Comptes, nous allons le voir, n'a pas à rechercher si les autorités n'auraient pas pu employer autrement un crédit inscrit dans le budget, elle n'a qu'à vérifier si le crédit a été employé par les autorités conformément aux lois. L'examen de l'opportunité de l'emploi du crédit est laissé à la Chambre des Députés et s'effectue lors du vote du budget. La Cour des Comptes apparaît donc comme une institution qui veille à la légalité des opérations de recette et de dépense des deniers publics.

ATTRIBUTIONS. — La Constitution les définit ainsi : « La Cour des Comptes vérifie, redresse et apure les comptes de l'administration générale et de tous les comptables des deniers publics. Elle veille à ce qu'aucune dépense n'excède les prévisions budgétaires et à ce qu'aucun virement ne soit fait d'un chapitre budgétaire à un autre. Elle clôt les comptes de toutes les administrations de l'Etat et doit réunir toutes les pièces de justification et tous les renseignements.

Les Comptes définitifs de l'Etat sont soumis à la décision de l'Assemblée nationale, avec les observations de la Cour des Comptes, dans le délai d'une année au maximum à compter de la clôture de chaque exercice budgétaire (art. 118, alinéa 7 et 8). » Ainsi, la Cour des Comptes apparaît comme un organe essentiellement chargé de protéger les intérêts matériels de l'Etat. Les administrations autonomes, les institutions et les corporations secourues par l'Etat, les églises et les monastères sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes par l'intermédiaire de ses organes locaux. Toutefois, les comptes des églises et des monastères qui n'étaient pas soumis au contrôle de la Cour des Comptes avant la loi du 30 mai 1922 continuent à être contrôlés par les autorités qui en assuraient le contrôle en attendant la loi qui en aurait décidé autrement.

Pour contrôler les finances des autorités autonomes, l'article 97 de la loi du 30 mai 1922 prévoit des organes régionaux de contrôle composés au moins de deux membres nommés par la Cour des Comptes et de deux membres nommés par l'Assemblée régionale. Ces organes sont à la charge du budget régional.

Nous avons nommé plus haut les organes locaux de la Cour des Comptes. En effet, pour remplir sa tâche et exercer de plus près son contrôle sur les recettes et les dépenses publiques, la Cour des Comptes possède des organes « locaux » près du Ministère des Finances, du Ministère de la Guerre et elle peut les

instituer partout où elle les juge nécessaire. Aucun paiement ne peut être effectué par les caisses publiques sans le « visa » de ces organes, qui doivent, pour donner ce « visa » vérifier que le paiement est basé sur la loi et que la dépense se trouve inscrite dans le budget. Si les organes locaux jugent qu'ils ne peuvent pas donner le visa de paiement parce que les documents présentent des irrégularités, ils en avisent la Cour des Comptes. Si la Cour des Comptes partage l'opinion du contrôle « local », le Ministre qui a ordonné le paiement soumet le cas au Conseil des Ministres. Si le Conseil des Ministres approuve l'ordonnancement du Ministre, la Cour des Comptes est obligée de donner le visa, mais elle soumet le cas à l'Assemblée nationale dès sa première session (art. 59 de la loi sur l'organisation de la Cour des Comptes). C'est ici surtout que la Cour des Comptes semble, en quelque sorte, un organe auxiliaire de l'Assemblée nationale. Elle contrôle les dépenses publiques, mais ne peut empêcher le Gouvernement d'en effectuer une qui ne serait pas inscrite au budget, c'est à la Chambre de juger de l'opportunité de l'acte du Gouvernement. Le Gouvernement en use souvent aussi mais il demande à la Chambre de ratifier ses décisions. lors du vote du budget annuel.

Ajoutons pour terminer cette étude de la Cour des Comptes que cette Cour juge du montant des dommages causés au Trésor public par des comptables. Contre ses décisions, on peut se pourvoir devant la Cour de

Cassation, mais on ne peut se pourvoir que pour vice de forme. La compétence de la Cour de Cassation en ce qui concerne les décisions de la Cour des Comptes ne s'étend pas au delà des litiges au sujet des dommages-intérêts dus pas les comptables au Trésor public.

TITRE VII

LE POUVOIR JUDICIAIRE

La Constitution de Vidovdan, à côté des pouvoirs législatif et exécutif prévoit le pouvoir judiciaire, elle établit les principes généraux pour son organisation et de son fonctionnement et elle pose quelques règles concernant le recrutement et les garanties du corps judiciaire. « Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. Leurs arrêts et sentences sont rendus et exécutés au nom du Roi et en vertu de la loi (art. 48). Les tribunaux sont indépendants. En rendant la justice, ils ne sont assujettis à aucune autorité, mais ils jugent selon les lois » (art. 109, alinéa I). De cette dernière disposition, il résulte que les tribunaux ne peuvent juger de la constitutionnalité des lois, ils jugent selon les lois et ne peuvent prendre que la loi pour base de leurs décisions. Il s'en suit que les ordres que le pouvoir judiciaire

pourrait recevoir de quelque autorité que ce soit, au sujet d'un procès, n'auraient pour lui aucune force obligatoire. De plus, les tribunaux peuvent refuser d'appliquer les règlements du pouvoir exécutif pris contrairement aux lois existantes, puisque ces tribunaux doivent juger conformément aux lois. Ce principe est absolu et ne souffre aucune exception, les tribunaux ne peuvent, en aucun cas, juger de la constitutionnalité des lois votées suivant les principes posés par la Constitution de Vidovdan. On peut se demander si la règle est applicable aux lois qui existaient antérieurement à la Constitution. On sait que le Royaume uni se compose de plusieurs provinces qui avaient des législations différentes et que, jusqu'à l'unification complète, ces législations sont toujours en vigueur dans chaque province, bien qu'elles soient souvent en contradiction avec la Constitution. Or, dans sa partie finale, la Constitution de Vidovdan abroge toutes les dispositions juridiques qui lui seraient contraires. Il y a donc lieu d'admettre une exception au principe posé plus haut et de reconnaître aux tribunaux le pouvoir de juger si les lois antérieures à la Constitution sont conformes aux principes posés par cette Constitution. D'ailleurs, cet état de choses est provisoire et n'a pas chance de se prolonger car l'unification des lois avance assez vite et sans incidents qui pourraient produire des perturbations, l'unification complète de la législation sera terminée dans deux ou trois ans.

On peut, à cette question, en rattacher une autre, celle de savoir si les tribunaux doivent appliquer certains textes de la Constitution qui sont des ordres expres aux tribunaux ou s'ils doivent attendre qu'une loi ait été votée pour faire appliquer ces textes. C'est le cas pour l'article 116 (1), ainsi conçu : « La Cour de Cassation est qualifiée pour connaître des conflits de compétence entre l'autorité administrative, civile ou militaire, et l'autorité judiciaire. Elle connaît également des conflits de compétence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux de droit commun ».

C'est encore le cas pour l'alinéa 3 de l'article 18 : « L'Etat où le corps autonome est responsable devant les tribunaux réguliers des dommages causés aux citoyens par l'exercice irrégulier des fonctions de leurs organes. Ces organes sont responsables devant l'Etat ou le corps autonome. Le recours en indemnité se prescrit par neuf mois ».

En cette matière, il y a deux opinions : la première ne voit, dans ces textes, que des principes posés par la Constitution et qui devront être suivis par le législateur pour faire des lois ; les tribunaux ne peuvent

(1) Cité d'après M. Sl. YOVANOVITCH, *Droit Constitutionnel du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 73 et 74, Belgrade, 1924.

donc pas appliquer ces textes sans qu'une loi ait été faite. A l'appui de cette thèse, on invoque les deux raisons suivantes :

a) Les tribunaux sont régis par des lois et non par la Constitution, les prescriptions constitutionnelles ne leur sont donc pas applicables tant qu'elles n'ont pas été répétées sous forme de lois.

b) S'il y a des prescriptions constitutionnelles qui contiennent des ordres aux tribunaux, ces prescriptions sont si incomplètes que les tribunaux ne pourraient pas les appliquer.

La seconde opinion qui paraît être celle de M. Sl. Yovanovitch, d'après qui nous citons ce passage, est que les prescriptions constitutionnelles contenant des ordres aux tribunaux lient les tribunaux qui sont obligés de les appliquer pour les raisons suivantes :

a) La Constitution qui a posé le principe contenu dans l'article 109, alinéa I, suivant lequel les tribunaux jugent selon les lois a pu faire des exceptions et, dans ces exceptions, on peut compter les dispositions constitutionnelles qui constituent des ordres directs pour les tribunaux.

b) La question de savoir si ces dispositions constitutionnelles sont complètes ou incomplètes ne constitue pas un empêchement de principe, c'est aux tribunaux d'apprécier eux-mêmes. Ils se prononcent sur la pos-

sibilité d'appliquer une disposition constitutionnelle et si la réponse est affirmative, rien ne les empêche de l'appliquer immédiatement.

Nous pensons que l'opinion qui refuse aux tribunaux la faculté d'appliquer les dispositions constitutionnelles qui contiennent en elles-mêmes des ordres directs adressés au pouvoir judiciaire et cela, tant que le pouvoir législatif n'a pas élaboré les lois qui contiendront les mêmes dispositions. Le législateur modifierait-il ces dispositions constitutionnelles, le pouvoir judiciaire serait obligé d'appliquer la loi telle que le législateur l'aurait faite sans pouvoir juger de sa constitutionnalité. Mais tant que le législateur n'a pas statué sur la matière, le pouvoir judiciaire est obligé d'appliquer les dispositions constitutionnelles.

« Les tribunaux et les compétences judiciaires ne peuvent être institués que par la loi. On ne peut, dans aucun cas, instituer de tribunaux extraordinaires ni de Commissions d'enquête. Les affaires musulmanes de famille et de succession sont jugées par des juges chériates d'Etat » (art. 109, alinéas 2 et 3). Nous insistons sur la disposition constitutionnelle que prohibe l'institution des tribunaux extraordinaires et de commissions d'enquête autrement que par la loi. C'est là la garantie primordiale des droits des particuliers contre le pouvoir exécutif, elle empêche celui-ci d'instituer de nouvelles juridictions et d'apporter des modifications à la com-

pétence des juridictions existantes. Nous soulignons que la même disposition limite le pouvoir législatif lui-même en lui interdisant d'instituer des tribunaux extraordinaires et des Commissions d'enquête. Cette limitation se comprend aisément. Si le Parlement pouvait instituer une juridiction extraordinaire en faveur de certains particuliers ou contre des particuliers, la voie au despotisme et à la réaction serait largement ouverte. On sait que les tribunaux d'exception sont, la plupart du temps, créés dans des périodes de troubles pour juger les membres d'un parti politique d'opposition et, dans ce cas, aucune garantie n'est plus donnée à la liberté individuelle.

L'article 109, alinéas 2 et 3, cité plus haut, institue les tribunaux chériates pour juger les affaires musulmanes de famille et de succession. Ces tribunaux jugent, d'après le droit religieux musulman (le Coran) et les affaires dont ils peuvent connaître sont exclusivement les affaires de famille et de succession. Les juges chériates ne sont pas des Ministres du Culte, mais bien des juges appliquant les prescriptions du Coran et, comme tels, ils sont considérés comme dépendant des tribunaux civils. En effet, la Constitution ne reconnaît pas l'existence de tribunaux spéciaux pour les Musulmans, le texte ci-dessus cité, dispose que les affaires musulmanes de famille et de succssions sont jugées par des juges chériates d'Etat. Cette institution des juges chériates ne serait pas concevable dans un pays sou-

cieux d'appliquer rigoureusement les principes démocratiques. Cependant, chose curieuse, c'est justement en se basant sur ces principes et sous prétexte de sauvegarder la liberté de religion, de conscience et la tolérance religieuse que la Constitution a institué les juges chériates. Il est vrai que les raisons qui ont décidé à faire droit aux réclamations du parti musulman, qui exigeait une juridiction musulmane, sont d'ordre purement politique. Le Gouvernement s'efforçait, avant tout, de faire voter la Constitution et le besoin d'obtenir des voix musulmanes a fait adopter l'institution qui ne se trouve justifiée que par ce besoin. Nous croyons que cette institution antidémocratique est condamnée à disparaître par la première revision constitutionnelle. Tout au plus, verrons-nous introduire certaines dispositions du Coran dans le Code civil qui aura trait aux affaires de famille et de succession musulmanes. Cette institution des juges chiriates a, d'ailleurs, été vivement critiquée lors de la discussion de la Constitution.

Avant de nous occuper du recrutement du corps judiciaire et des garanties qui lui sont reconnues, mentionnons que l'article 110 de la Constitution institue une Cour de Cassation pour tout le Royaume et la fait siéger à Zagreb. C'est le tribunal suprême. En outre, il est qualifié pour connaître, comme nous l'avons déjà dit, des conflits de compétence entre l'autorité administrative, civile ou militaire, et l'autorité judiciaire, ainsi que des conflits de compétence entre les tribunaux

administratifs et les tribunaux de droit commun (article 110).

La nomination des juges est faite de deux façons différentes. Les juges à la Cour de Cassation et à la Cour d'Appel, ainsi que les présidents des tribunaux de première instance sont nommés, par décret royal, sur la proposition du Ministre de la Justice, et ils sont choisis entre les candidats désignés par un corps électoral dont la composition devra être déterminée par la loi. Les juges des tribunaux de première instance sont nommés par décret royal sur la proposition du Ministre de la Justice (article 111).

Tous les juges, sans exception, jouissent de l'immovibilité, « ils ne peuvent être destitués, ni déplacés, ni éloignés, de leurs fonctions pour quelque raison que ce soit, contre leur volonté, sans une décision d'un tribunal de droit commun ou un arrêt disciplinaire de la Cour de Cassation. Les juges ne peuvent être mis en accusation pour la façon dont ils ont exercé leur fonction judiciaire sans l'approbation de la Cour d'Appel compétente. Pour les membres des tribunaux supérieurs, cette approbation est donnée par la Cour de Cassation. Un juge ne peut même provisoirement, être appelé à une autre fonction publique, rémunérée ou non, sans son consentement et l'approbation de la Cour de Cassation. Un juge ne peut être déplacé qu'avec son consentement (art. 112, alinéas, 2, 3). »

Nous n'entrons pas dans l'explication de cette sé-

rie de dispositions constitutionnelles qui sont la base d'une bonne justice puisqu'elles rendent les juges indépendants des pouvoirs législatif et exécutif. Ces dispositions fondamentales sont renforcées par la défense faite au pouvoir exécutif de mettre arbitrairement les juges en retraite. L'article 112 *in fine* s'exprime ainsi sur ce point : « Les juges peuvent rester en fonctions jusqu'à soixante-cinq ans révolus, les présidents de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel jusqu'à soixante-dix ans révolus. Avant ce terme, ils ne peuvent être mis à la retraite que sur leur demande écrite, ou s'ils sont affaiblis physiquement ou mentalement au point de ne plus pouvoir exercer leurs fonctions. Dans ce cas, la décision touchant la mise à la retraite est prise par la Cour de Cassation. »

TITRE VIII

LA RÉGLEMENTATION DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES

La Constitution de Vidovdan consacre dix-huit articles aux « droits et devoirs fondamentaux des citoyens ». Le nombre et la longueur des articles, la place donnée aux prescriptions relatives aux « droits et devoirs fondamentaux » immédiatement après les dispositions générales montre que les Constituants ont attaché une très grande importance à cette partie de leur œuvre. On sait que, dans nombre de pays, les prescriptions relatives aux libertés individuelles ne sont pas contenues dans les textes constitutionnels mais sont réglées, comme en France, par exemple, par des dispositions législatives. C'est que les droits individuels sont si bien établis dans le droit public de ces pays qu'on peut, sans courir aucun risque, confier leur réglemen-

tation au pouvoir législatif. On est sûr que le législateur ne méconnaîtra pas ces droits, car il sait les dangers qu'entraînera cette méconnaissance. Il n'en est pas de même en Serbie, Croatie et Slovénie. Dans le droit public de l'ancienne Serbie, on rencontre des dispositions constitutionnelles réglementant les libertés individuelles. La Constitution de 1901 présente un trait caractéristique qui nous montre quelle importance les Constituants attachaient à la partie III de cette Constitution relative aux libertés individuelles. L'initiative de modifier le texte constitutionnel relatif à ces libertés, appartenait exclusivement à la Chambre des Députés, à l'exclusion des deux autres facteurs du pouvoir législatif : le Roi et le Sénat qui avaient le droit d'initiative en toute autre matière. C'était là une garantie de ces libertés car la Chambre des Députés était considérée par sa composition et son mode d'élection comme plus proche du peuple que le Sénat ou le Roi. La Constitution de Vidovdan n'a pas repris cette disposition spéciale de la Constitution de 1901, l'initiative des modifications à apporter aux dispositions constitutionnelles quelles qu'elles soient, appartient au Roi et à la Chambre des Députés, comme nous allons le voir, mais les modifications proposées, devant être faite par une nouvelle Assemblée constituante spécialement élue à cet effet, et élue par le peuple, nous croyons que la Constitution de Vidovdan offre la garantie que les libertés individuelles seront respectées.

Cela étant dit nous allons entrer dans l'explication des dispositions constitutionnelles relatives « aux droits et aux devoirs fondamentaux des citoyens ». Mais avant de commencer cette explication, nous croyons devoir faire remarquer que cette Section de la Constitution ne contient pas des prescriptions relatives à l'inviolabilité de la propriété et que nul auteur n'en conteste la valeur et l'utilité. La Constitution de Vidovdan traite de la propriété dans sa troisième section intitulée « Prescriptions sociales et économiques ». Nous examinerons la question et les limitations du droit de propriété lorsque nous étudierons cette section. A cet endroit, nous expliquerons seulement les devoirs des citoyens, l'égalité devant la loi et les conséquences de ce principe et enfin, en troisième lieu, les libertés individuelles reconnues par la Constitution, ainsi que les garanties constitutionnelles de ces libertés. Nous terminerons en disant quelques mots de la garantie judiciaire des droits fondamentaux des citoyens.

CHAPITRE PREMIER

Des devoirs fondamentaux des Citoyens

Nous ne trouvons pas, dans la Constitution, à proprement parler, une réglementation des devoirs fondamentaux des citoyens. L'article 21 qui mentionne quelques devoirs est plutôt une déclaration de principes dont l'application ne peut se faire que dans la limite des lois. Il indique que chaque citoyen doit se soumettre aux lois, défendre la patrie, ce qui suppose l'obligation de remplir les charges militaires, et payer les impôts, ce qui est une obligation générale d'après l'article 116. En un mot le citoyen doit servir les intérêts de la communauté nationale.

Il n'est fait, dans l'article 21, aucune distinction entre les sujets de nationalité serbe-croate-slovène et les sujets de nationalité étrangère. Cet article a une

portée générale et incontestablement les étrangers doivent se soumettre aux lois du pays et payer l'impôt au même titre que les nationaux. Quant au service militaire il est évident que les étrangers n'y sont pas astreints, mais ils ne peuvent se soustraire aux charges militaires en nature, aux réquisitions des moyens de transport ou de toute chose nécessaire à l'armée. En ce cas, bien entendu, une indemnité est due par l'Etat.

CHAPITRE II

L'égalité des Citoyens devant la loi et les conséquences qui découlent de ce principe

D'une façon générale, la Constitution ne reconnaît aucune inégalité provenant de la naissance. La noblesse, les titres ou autres privilèges de naissance ne sont pas reconnus excepté en ce qui concerne le Roi et la Maison royale, nous l'avons vu plus haut (article 4). Si les titres ne sont pas reconnus par la Constitution et ne jouissent d'aucun privilège, le port des titres n'est pas prohibé. Il faut interpréter la disposition constitutionnelle en ce sens, par exemple, qu'un particulier ne peut pas réclamer à une autorité la mention de son titre dans un acte officiel.

Le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est un des rares pays d'Europe où les titres nobiliaires, s'ils ne font pas complètement défaut, sont très rares

et où, en tous cas, on n'y attache aucune importance. En Serbie, il n'y a pas, à notre connaissance un seul titre de noblesse. L'ancienne noblesse du Moyen-Age a disparu après l'invasion de l'Etat par les Turcs. La résurrection serbe en 1804 s'est faite sur des bases tout à fait démocratiques. En Croatie on trouve quelques titres nobiliaires conférés par la Maison régnante d'Autriche. En Dalmatie, il y a la noblesse datant de la sujétion à la République de Venise. Dans ce même ordre d'idée, il faut cependant signaler que la Constitution n'exclut pas la collation des ordres et des distinctions honorifiques. C'est le Roi qui, aux termes de l'article 49 confère les ordres et les autres distinctions.

Egaux par la naissance, tous les citoyens sont aussi égaux devant la loi (art. 4). C'est une égalité de droit, c'est-à-dire que tout citoyen qui remplit les conditions auxquelles la loi subordonne l'exercice d'un droit à la faculté de s'en prévaloir.

L'égalité devant la loi sous-entend deux notions : c'est l'égalité quant à la jouissance des droits, celle dont nous venons de parler et c'est l'égalité des citoyens, devant la justice, c'est-à-dire le droit d'être traduit devant les mêmes tribunaux, tribunaux qui instruisent et jugent suivant les règles de procédure existantes sans se préoccuper des personnes intéressées dans les procès.

Cette égalité apparaît comme une garantie des droits individuels et nous reviendrons sur ce point lorsque nous parlerons de la liberté individuelle.

Du principe de l'égalité devant la loi découle celui de l'égalité devant l'impôt, car aux termes de l'article 115, les impôts et les contributions générales de l'Etat ne sont pas institués que par la loi. On sait qu'au sujet de l'égalité devant l'impôt, la question s'est posée de savoir si l'impôt devait être proportionnel à la fortune de chaque contribuable ou si on pouvait admettre, sans violer le principe, des impôts progressifs. Certains auteurs voient dans la proportionnalité la seule règle qui ne soit point arbitraire et celle qui respecte le mieux le principe de l'égalité devant l'impôt (1). Les partisans des impôts progressifs invoquent à l'appui de leur opinion l'inégalité des impôts indirects qui sont proportionnels et qui frappent les contribuables sans tenir compte de leurs facultés. Les impôts progressifs corrigeraient cette inégalité. Dans la Constitution, l'article 116, alinéa 2, dispose que l'impôt est payé d'après la capacité du contribuable et qu'il est progressif. Les constituants ont pensé sans doute à l'établissement d'impôts progressifs directs, car on sait que dans le système actuel, les contributions indirectes sont établies d'après le poids ou la mesure et sont acquittées par le consommateur au moment même de l'achat de l'objet frappé de la contribution.

(1) ESMEIN, *Eléments de Droit Constitutionnel*, 7^e éd., t. II, p. 529.

La Constitution fait du paiement de l'impôt une obligation générale : « l'obligation de payer l'impôt est générale, toutes les contributions de l'Etat sont les mêmes pour le pays entier » (art. 16, alinéa I). Faut-il déduire de cette prescription constitutionnelle que le pouvoir du législateur est limité et qu'il ne peut exempter des contributions les personnes dont les revenus ne dépassent pas ce qu'il faut pour satisfaire aux besoins de l'existence ? Nous croyons que le législateur n'est pas limité par ce texte. Il semble plutôt que cette disposition de la Constitution soit une déclaration de principe qui affirme qu'il n'y aura pas de classe privilégiée devant l'impôt. A l'appui de cette interprétation nous pouvons invoquer l'alinéa 2 du même article qui dispose que l'impôt est payé d'après la capacité du contribuable et qu'il est progressif. Il paraît dès lors, que le législateur est libre de déterminer l'assiette qui doit être assujettie à la progressivité. La deuxième partie de l'article 16, alinéa I « toutes les contributions de l'Etat sont les mêmes pour le pays entier » est aussi une déclaration de principe tendant à unifier la législation financière qui se trouve être diverse dans les différentes provinces.

Nous trouvons une dernière application de l'égalité dans l'article 19 relatif à l'admissibilité aux fonctions et aux emplois publics. « Toutes les fonctions, dans toutes les branches de l'Administration officielle sont également accessibles, sous les conditions légales,

à tous les citoyens d'origine ainsi qu'aux citoyens naturalisés qui sont de nationalité serbe-croate-slovène. Les autres citoyens naturalisés ne peuvent être admis au service de l'Etat que s'ils ont dix ans de résidence dans le Royaume, cependant, ils pourront l'être plus tôt avec l'approbation spéciale du Conseil d'Etat sur demande motivée du Ministre compétent (art. 19). » Nous n'insistons pas sur cet article que nous avons expliqué quand nous avons parlé des fonctionnaires.

CHAPITRE III

Les libertés individuelles et leur garantie

SECTION PREMIERE

La liberté physique et les peines restrictives de cette liberté

La liberté individuelle est garantie par l'article 5. La Constitution fixe les conditions dans lesquelles un sujet peut être privé de la liberté. « Nul ne peut être soumis à un interrogatoire ou mis en état d'arrestation, ou privé de sa liberté de toute autre façon, hors les cas prévus par la loi (art. 5, alinéa 2). » De plus, la Constitution fixe elle-même les conditions dans lesquelles l'arrestation peut avoir lieu. Elle réglemente les arrestations pour crime ou délit, mais ne parle pas de la privation de la liberté par internement dans un asile d'aliénés, elle laisse au législateur le soin de déterminer les conditions dans lesquelles on peut, de cette façon, être privé de la liberté.

Pour mettre une personne en état d'arrestation, il faut un mandat d'arrêt délivré par les autorités d'instruction. De plus, ce mandat d'arrêt doit être motivé ; il est communiqué à la personne arrêtée au moment même de son arrestation, exceptionnellement, en cas d'impossibilité, la Constitution autorise les autorités à communiquer le mandat d'arrêt dans les vingt-quatre heures qui suivent l'arrestation. Sur ce point, la Constitution de Vidovdan s'écarte de la pratique du droit public serbe qui offrait plus de garanties à la liberté individuelle. Il exigeait, en effet, que le mandat d'arrêt fut communiqué au prévenu au moment même de l'arrestation, exception était faite uniquement en cas de flagrant délit, et cette exception se justifiait par les circonstances mêmes de l'arrestation.

La Constitution ne s'est pas contentée de subordonner la privation de la liberté d'une personne à la seule autorisation même écrite et motivée de l'autorité compétente ; elle a voulu prévenir les erreurs, voire même l'arbitraire des autorités d'instruction ; c'est par cette raison qu'elle autorise le recours contre la décision ordonnant l'arrestation. Le recours est porté devant le tribunal, il doit être formulé dans trois jours. L'indication du délai manque de précision, ce délai court-il du moment de l'arrestation ou du moment de la communication du mandat d'arrêt ? La Constitution ne répond pas à cette question. Nous croyons que le délai court du moment de l'arrestation, c'est d'ail-

leurs le plus avantageux pour le prévenu, comme nous allons le voir plus loin. Si le prévenu ne fait pas usage de son droit de recours dans le délai de trois jours, l'autorité d'instruction doit transmettre d'office au tribunal et dans les vingt-quatre heures qui suivent l'expiration du délai, la décision du mandat d'arrêt, ceci aux fins d'examen. Le tribunal prononce le maintien ou l'annulation de l'arrestation dans le délai de deux jours à compter du jour où il a reçu, soit l'appel, soit la communication d'office. La sentence du tribunal est exécutoire. La Constitution rend responsables les agents de l'autorité publique qui auraient enfreint les dispositions constitutionnelles garantissant la liberté individuelle. Les délits de cette sorte sont punis des peines appliquées pour privation illégale de liberté (art. 5 *in fine*).

Ce ne sont pas là les seules garanties de la liberté individuelle, ces garanties sont renforcées comme nous allons le voir. La Constitution reconnaît à tout citoyen le droit de n'être jugé que par un tribunal compétent, après avoir été interrogé, et elle interdit à ce tribunal d'appliquer des peines qui ne seraient pas basées sur la loi et ne tiendraient pas compte de la non-rétroactivité des lois pénales. De plus, les peines de mort et de bannissement ne peuvent être appliquées pour des crimes politiques. Ajoutons aussi que le domicile est inviolable.

Nous allons reprendre ces garanties complémentaires de la liberté individuelle, reconnues par la Cons-

titution et nous expliquerons brièvement chacune d'elles.

« Nul ne peut être jugé par un tribunal incompétent (art. 6). » Un citoyen ne peut donc être traduit que devant un tribunal dont l'existence et la compétence ont été déterminées antérieurement au fait reproché à ce citoyen, autrement dit on ne peut craindre qu'il soit créé une juridiction spéciale dont la compétence se limiterait à une affaire particulière. C'est une prescription limitant à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Nous avons, d'ailleurs, vu plus haut que le pouvoir législatif ne peut, sous aucun prétexte instituer des tribunaux extraordinaires (art. 109, alinéa 2). Mentionnons aussi que, d'après l'article 20, alinéa 2, les tribunaux étrangers ne pourraient pas juger les nationaux habitant le Royaume, car l'extradition des citoyens est interdite.

« Nul ne peut être jugé sans avoir été préalablement interrogé par l'autorité compétent ou invité par la voie légale à se défendre (art. 7). » C'est la garantie pour les particuliers de ne pas être condamnés à une peine quelconque sans avoir été appelés à présenter leur défense. C'est, en quelque sorte, la double garantie que les tribunaux apprécieront les faits en toute connaissance de cause. Nous faisons ici allusion à l'instruction judiciaire telle qu'elle fonctionne suivant le droit public du Royaume, la juridiction y joue un double rôle : celui de juge et celui d'accusateur, car le droit public serbe-croate-slovène ne connaît pas l'institution du mi-

nistère public. Les tribunaux recueillent donc les preuves à charge et à décharge.

« La peine ne peut être établie que par la loi, elle ne peut être appliquée qu'aux faits antérieurement prévus par la loi comme devant être frappés de cette peine (art. 8). » C'est donc au législateur qu'il appartient de déterminer les faits punissables et de fixer les peines, les tribunaux ne peuvent pas prononcer des peines non établies par la loi, il est vrai qu'il faut prendre la loi dans le sens le plus large du mot. Ainsi, les peines établies par les règlements du pouvoir exécutif n'en sont pas moins basées sur la loi, car, aux termes de l'article 94, le pouvoir exécutif peut édicter les règlements nécessaires à l'application des lois et régler les rapports par des règlements ayant force de loi, sur une autorisation légale donnée distinctement pour chaque cas. Il en est de même pour les peines établies par des règlements édictés par des Assemblées régionales (ceci en vertu de l'article 99). Dans le deuxième, comme dans le premier cas, les règlements sont basés sur la loi et s'ils établissent des peines, c'est en vertu d'une loi. Il s'en suit que les tribunaux pourraient refuser d'appliquer une peine fixée par un règlement qui ne serait pas basé sur une loi.

Le second alinéa de l'article 8 formule le principe de la non-rétroactivité de la loi établissant des peines. Les termes de cet alinéa ne sont pas très clairs. En nous basant sur la théorie admise en matière de non

rétroactivité des lois pénales, nous pensons qu'ils doivent être interprétés aussi largement que possible (1). La loi ne serait pas rétroactive au cas où elle aggrave la peine, mais les prévenus pourraient s'en prévaloir toutes les fois qu'elle leur serait favorable, soit au point de vue de la peine, soit au point de vue de la procédure.

Nous avons vu que la peine capitale est supprimée pour les crimes purement politiques, mais le même article prévoit deux dérogations au principe et permet dans deux cas l'application de la peine de mort :

1°) Dans le cas d'attentat ou de tentative d'attentat contre la personne du Souverain ou contre les membres de la Famille royale ;

2° Dans le cas où, à côté du crime purement politique existe un autre crime punissable de la peine capitale aux termes du Code pénal et dans le cas où le Code militaire punit de la peine capitale (art. 9, alinéas 1, 2, 3).

Indiquons ici que la peine de mort pour les délits de droit commun n'est pas réglementée par la Constitution, c'est au législateur d'établir les cas où elle est

(1) VIDAL, *Cours de Droit criminel*, 1916, p. 1021 et 1022.

applicable, mais aucun texte ne l'empêche de la supprimer.

Nous pouvons, à cet endroit, donner quelques indications au sujet de l'interdiction de la peine de bannissement et de la réglementation de l'interdiction de séjour que nous considérons aussi comme des garanties constitutionnelles de la liberté individuelle. Sous aucun prétexte, aucun citoyen ne peut être banni de l'Etat. Les citoyens ne peuvent pas non plus être expulsés d'un endroit à un autre à l'intérieur du pays, ni être obligés de se fixer dans un endroit déterminé, sauf dans les cas prévus expressément par la loi (art. 9). Mais, comme nous l'avons expliqué à propos de l'établissement des peines, ici encore, les cas d'expulsion à l'intérieur du pays pourraient être fixés par des règlements basés sur une loi. Ajoutons qu'en ce qui concerne l'expulsion d'une personne de son lieu de naissance, l'article 9 *in fine* exige une sentence formelle d'un tribunal.

SECTION II

L'inviolabilité du domicile

« Le domicile est inviolable (art. 11, alinéa I). »
L'article 11 après avoir proclamé le principe de l'inviolabilité du domicile autorise les perquisitions et les recherches au domicile d'un citoyen dans les cas prévus

par la loi et dans les formes prescrites par elle. La Constitution elle-même réglemente les formes dans lesquelles on peut procéder à des perquisitions au domicile des particuliers (art. 11). Se sont les suivantes :

1° L'autorité qui procède à la perquisition doit communiquer à la personne dont le domicile va être perquisitionné, le mandat écrit, émanant du pouvoir chargé de l'instruction, et autorisant d'effectuer la perquisition. On peut porter recours contre la décision de perquisition, le recours est porté devant le tribunal de première instance, mais il ne peut suspendre la perquisition ;

2° La perquisition s'effectue en présence de deux citoyens ;

3° Après la perquisition, l'autorité est tenue de délivrer à la personne dont le domicile a été perquisitionné, un certificat constatant les résultats de l'opération et une liste signée énumérant les objets saisis en vue de la poursuite de l'instruction.

L'article 11 défend aux agents de la force publique d'entrer la nuit dans un domicile privé, sauf le cas d'extrême urgence et le cas où, de ce domicile on les appelle au secours. Les organes mêmes d'instruction décident s'il y a extrême urgence, mais en ce cas, la Constitution exige qu'un représentant de la Municipalité soit adjoint aux deux citoyens qui assistent aux perquisitions effectuées de jour. Le dernier alinéa de l'article 11 dispose que les agents de la force publique qui

se rendront coupables d'infractions aux prescriptions touchant l'inviolabilité du domicile seront punis pour violation de domicile.

SECTION III

L'inviolabilité de la correspondance

Il nous reste à voir une dernière disposition constitutionnelle qui nous paraît, elle aussi, une garantie de la liberté individuelle : c'est celle qui concerne l'inviolabilité du secret de la correspondance. L'article 17 proclame l'inviolabilité du secret des lettres et des communications télégraphiques et téléphoniques, il indique que ceux qui violeront ce principe seront punis suivant la loi. Cependant il prévoit deux dérogations : en cas d'instruction criminelle et en cas de mobilisation ou de guerre, dérogations qui se justifient d'elles-mêmes.

Jusqu'où s'étend l'inviolabilité du secret des communications téléphoniques et télégraphiques ? On sait que dans le système actuel d'exploitation le secret de la correspondance par télégramme et de la conversation ou des messages téléphoniques ne se trouve pas assuré contre les préposés au service des télégraphes et des téléphones. Dès lors, nous croyons que la disposition constitutionnelle touchant l'inviolabilité doit être

ainsi interprétée : les préposés de l'Administration des télégraphes et téléphones doivent garder le secret des communications transmises par elles, c'est un secret professionnel dont la divulgation entraînerait pour ceux qui l'auraient violé l'application des peines prévues par la loi.

SECTION IV

La liberté de conscience et la liberté de religion

La Constitution réglemeute non seulement la liberté individuelle proprement dite mais encore la liberté de conscience, la liberté d'enseignement, la liberté de la presse, la liberté de réunion, d'association et de coalition que nous allons examiner chacune d'elles séparément.

« La liberté de conscience, *stricto sensu*, est-ce qu'on peut appeler, un droit négatif. Elle consiste en ce que nulle personne ne peut être contrainte, non seulement à professer extérieurement une religion en laquelle elle ne croit pas et à en suivre les rites, mais mêmes à accomplir aucun acte qui suppose ou implique une foi qui n'est pas la sienne.

La liberté du culte est pour chaque personne le droit de pratiquer extérieurement la religion à laquelle

elle croît, d'en suivre les rites et d'en accomplir les cérémonies (1).

L'article 12, alinéa I, garantit à la fois la liberté de conscience et la liberté de religion, sans réglementer séparément l'exercice de ces deux libertés. C'est qu'en effet leurs domaines se touchent et se confondent, aussi examinerons nous en même temps les prescriptions touchant ces deux libertés, mais nous séparerons l'étude de l'exercice du culte et de l'organisation des cultes. Nous dirons ensuite quelques mots sur les rapports des autorités religieuses de certaines religions avec les autorités religieuses supérieures résidant à l'étranger.

I) L'EXERCICE DU CULTE.

La Constitution reconnaît aux confessions admises l'exercice libre et public de leur culte, mais elle n'oblige personne à pratiquer publiquement sa religion. De même personne n'est tenu de participer aux actes, cérémonies, pratiques et exercices religieux. Ce principe souffre deux exceptions : a) à l'occasion des fêtes nationales et des cérémonies d'Etat certaines personnes,

(1) ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionnel*, 7^e éd., p. 601 et 603.

notamment les représentants des autorités, ne peuvent pas refuser d'assister aux « Te Deum » ou aux cérémonies religieuses semblables. Ces personnes représentent l'Etat, c'est là une obligation de leur fonction, elle ne les contraint pas à suivre les rites de l'acte religieux, mais seulement à y assister ; b) La loi règle les cas dans lesquels les personnes assujetties à l'autorité paternelle, tutélaire ou militaire, sont tenues de participer aux actes, cérémonies, pratiques et exercices religieux. Il ne faudrait pas croire que cette disposition constitutionnelle contraint les militaires à l'exercice d'un culte, cela serait contraire au principe de la liberté de conscience posé par la Constitution elle-même. Nous pensons que le texte doit simplement s'interpréter ainsi : les militaires sont obligés d'assister aux cérémonies religieuses qui ont un caractère officiel s'ils y sont appelés par les autorités dont ils relèvent. Il en est autrement des mineurs, leurs parents ou à leur défaut leurs tuteurs peuvent leur donner une enseignement confessionnel.

L'égalité des citoyens devant la loi est garantie sans égard à la confession : « La jouissance des droits civils et politiques est indépendante de l'exercice de la religion. Nul ne peut se libérer de ses devoirs et obligations civils et militaires en se retranchant derrière les prescriptions de sa religion (art. 12, alinéa 2) . » Le second principe ainsi posé est un corollaire du premier : la jouissance des droits civils et politiques n'étant pas subordonnée à l'exercice d'une religion, la religion

ne peut servir de prétexte pour se dérober aux devoirs et aux obligations vis-à-vis de l'Etat. Les droits sont les mêmes pour tous les citoyens, sans distinction de confession, mais les obligations étant les mêmes aussi, tous sont également tenus de les remplir. Ainsi les adeptes d'une religion qui prescrit la guerre ne pourrait pas invoquer les dogmes de leur religion pour se soustraire au service militaire.

La liberté de conscience n'est pas seulement le droit d'exercer librement un culte, c'est aussi le droit, nous l'avons vu plus haut, de n'en pratiquer aucun. Il s'en suit que tout serment qui aurait un caractère religieux porterait atteinte au principe de la liberté de conscience. Ainsi se pose la question du serment des fonctionnaires, des officiers et des soldats qui n'a pas été réglée par la Constitution. C'est la loi sur les fonctionnaires du 14 septembre 1923, votée, en exécution de la Constitution, qui contient, dans son article 88 le serment qui commence par : « Je jure devant Dieu » et se termine par les mots suivants : « Que Dieu m'aide ainsi ».

II) L'ORGANISATION DES CULTES.

La Constitution admet toutes les religions qui, au moment du vote de la Constitution étaient reconnus légalement dans n'importe quelle partie du Royaume, les autres religions devant être reconnues par une loi spé-

ciale. Les confessions admises, c'est-à-dire celles qui étaient reconnues légalement avant le vote de la Constitution et celles qui pourraient être reconnues postérieurement par le législateur, sont égales devant la loi. Il s'en suit qu'aucune confession ne peut être privilégiée par l'Etat, ni reconnue religion d'Etat.

« Les religions admises et reconnues règlent d'une façon autonome leurs affaires intérieures et gèrent leurs fonds et les legs qu'elles ont reçus dans les limites de la loi (art. 12, alinéa 3). »

Ce principe permet aux Associations cultuelles de s'organiser hiérarchiquement et de régler leurs affaires intérieures sur la base d'un corps autonome. Dès lors, les autorités hiérarchiques d'une religion peuvent établir librement les statuts et les règlements qui assureront le fonctionnement de la communauté. L'Etat n'a d'autre droit que celui de contrôler si ces règlements ne sont pas contraires aux lois existantes. L'Etat ne peut pas s'immiscer dans les affaires intérieures des confessions ni pour nommer les ministres du culte, ni pour contrôler la gestion de leurs biens. Cependant, nous avons vu que la Cour des Comptes peut être invitée à examiner les comptes des églises et des monastères.

L'Eglise jouit, en somme, d'une autonomie complète, mais elle n'est pas séparée totalement de l'Etat, car l'Etat aide matériellement les confessions reconnues. Cette aide, d'ailleurs, n'est pas obligatoire pour

lui, mais facultative. « Dans la mesure où des ressources sont prévues pour les cultes, par le budget de l'Etat, ces ressources doivent être réparties entre les différentes confessions admises et reconnues au prorata du nombre de leurs fidèles et selon leurs besoins réels, justifiés (art. 12, alinéa 6). » L'aide de l'Etat à l'église dépend donc du législateur qui peut la supprimer par une simple omission dans le budget (le budget de 1923/24 a prévu 105 millions de dinars pour les confessions).

Les Associations cultuelles ne sont pas, en fait, aussi autonomes qu'elles le paraissent d'après ce que nous avons dit plus haut, la Constitution apporte deux limitations à leur autonomie : 1° le contrôle de l'Etat, dans les rapports des Associations cultuelles avec leur chef religieux suprême à l'étranger ; 2° la limitation contenue dans le dernier alinéa de l'article 12 : « Les Ministres des Cultes ne doivent pas mettre leur autorité spirituelle au service d'intérêts de partis, soit dans les temples, soit par des écrits de caractère religieux, soit autrement, dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». C'est la défense faite aux ministres des Cultes de parler en chaire au profit d'un parti, d'en soutenir un par des écrits adressés aux fidèles ou de mal user de l'influence que leur donne la confession. Les Ministres du Culte ne répondent naturellement que comme simples particuliers pour les discours et les écrits qui n'ont pas été liés à l'exercice de leurs fonctions. En pratique, la limitation que nous venons de voir n'a

aucune valeur et elle restera sans doute lettre morte, puisqu'aucunes sanction n'en punit la violation. Lors de sa discussion à l'Assemblée Constituante, on la comparait volontiers au Kanzelparagraphe que Bismarck fit voter en 1871 contre les Ministres de la religion catholique et qui punissait de deux ans de prison ceux d'entre eux qui auraient prêché dans les églises des idées dangereuses pour l'ordre public. Nous croyons qu'on ne peut guère comparer la disposition de l'article 12 *in fine* au Kanzelparagraphe car tandis que ce dernier punissait les Ministres des Cultes qui auraient prêché des choses publiques dangereuses pour l'ordre public, ce qui est très vague, l'article 12 interdit aux Ministres des Cultes de mettre leur autorité spirituelle au service d'un parti politique. Ajoutons que cette disposition a été introduite dans la Constitution, surtout à la demande des députés Croates et Slovènes et que les Serbes lui étaient opposés. Quelques députés (1) demandaient qu'elle fut rejetée de la Constitution et qu'elle passât dans la loi sur les élections, son but étant finalement d'assurer de libres élections en les soustrayant à l'influence religieuse.

(1) TRUMBITCH, XXXVII^e séance du 24 mai 1921.

III) LES RELATIONS DES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES DU ROYAUME AVEC LEURS CHEFS RELIGIEUX RÉSIDANT A L'ÉTRANGER.

La Constitution a dû s'inquiéter des relations des différentes religions avec leurs chefs résidant à l'étranger du fait même qu'elle ne prononce pas la séparation de l'Eglise et de l'Etat. La question n'intéresse pas la confession orthodoxe, car son chef suprême, le Patriarche, réside dans le pays, l'église orthodoxe est essentiellement nationale, mais il n'en est pas de même pour les confessions catholique et musulmane qui comptent après la confession orthodoxe le plus grand nombre d'adhérents (2).

Les dignitaires le plus élevés des Catholiques, dans le Royaume, sont les archevêques résidant à Zagreb et Ljubljana, et c'est par eux qu'ils entretiennent des relations avec le Saint-Siège. Les Musulmans ont des communautés religieuses autonomes dans l'ancienne Serbie, en Bosnie et dans le Monténégro qui entretiennent chacune directement des relations avec le Khalifat.

(2) Il y a, d'après les dernières statistiques : Orthodoxes, 5.602.227 ; Catholiques, 4.735.154 ; Musulmans, 1.337.687 ; Protestants ; 216.187 ; Israélites, 64.159.

La Constitution permet aux autorités spirituelles d'entretenir des relations avec leurs chefs résidant à l'étranger en laissant à une loi le soin de régler le régime de ces relations : « Les religions admises et reconnues peuvent entretenir des relations avec leur chef religieux suprême, même en dehors des frontières de l'Etat, dans la mesure où l'exigent les prescriptions spirituelles de ces religions. Le régime de ces relations sera réglé par la loi (art. 12, alinéa 5). » Cette loi n'étant pas encore votée, on peut se demander à quel régime le législateur soumettra ces relations : exigera-t-il des autorités spirituelles de soumettre préalablement aux autorités temporelles tout acte qui doit être adressé au chef résidant à l'étranger ou créera-t-il un organe d'Etat qui servira d'agent de transmission ? Il est difficile de prophétiser en cette matière, mais nous pensons qu'aucun contrôle de l'Etat ne pourra être efficace, car si les autorités spirituelles ont un acte confidentiel à adresser à leur chef à l'étranger, elles ne seront pas forcées de passer par l'intermédiaire des autorités temporelles, elles pourront toujours prendre une voix détournée.

SECTION V

La liberté d'enseignement

L'article 16, alinéa I proclame que l'art et la science sont libres, ils jouissent de la protection et de l'appui de l'Etat. De la liberté de l'art et de la science telle qu'elle a été réglée par l'article 16, nous pouvons dégager les principes suivants :

1° L'enseignement et les écoles relèvent de l'Etat. Ce principe domine toute la réglementation des écoles et de l'enseignement. C'est une raison utilitaire et non théorique qui l'a fait proclamer par la Constituante. La Constituante jugeant que l'école peut développer et fortifier l'idée de l'unité nationale a préféré les écoles d'Etat aux écoles privées. Le principe souffre cependant des exceptions, la Constitution autorise l'institution d'écoles privées qui seraient sous le contrôle de l'Etat sans réglementer elle-même les conditions dans lesquelles elles pourraient être ouvertes. Elle autorise aussi la création d'écoles primaires pour les minorités, écoles où l'enseignement serait donné dans la langue maternelle. Il résulte, d'ailleurs, de la discussion qui eut lieu au Comité constitutionnel que les écoles pour les minorités sont aussi des écoles d'Etat dans la mesure où les mino-

rités ne peuvent elles-mêmes créer et entretenir ces écoles.

2° On peut enseigner librement, mais non ouvrir librement des écoles, car ce sont l'art et la science qui sont libres. Les professeurs peuvent enseigner librement leurs idées et ils ne sont nullement tenus par les ordres provenant des autorités d'Etat. Nous parlons, bien entendu, de l'enseignement universitaire, car dans l'enseignement secondaire et dans l'enseignements professionnel, les professeurs sont tenus par des programmes établis d'avance.

Au principe de la liberté de l'enseignement, nous rattachons l'alinéa 7 de l'article 16 ainsi conçu : « L'enseignement religieux est donné au gré des parents ou du tuteur, séparément suivant les confessions et en accord avec leurs principes ».

3° L'enseignement est gratuit. L'enseignement d'Etat est gratuit. Aucune taxe n'est perçue lors de l'inscription ni au cours des études. La gratuité de l'enseignement et des examens n'est, d'ailleurs, absolu, que dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire par ailleurs, les examens et les diplômes sont soumis à des taxes.

4° L'enseignement primaire est général et obligatoire. La Constitution a rendu l'enseignement primaire général et obligatoire, mais ce principe est loin d'être appliqué strictement, car certaines parties du Royaume

manquent d'écoles primaires assez grandes pour recevoir tous les enfants qui doivent aller à l'école. C'est surtout au préjudice des fillettes que le principe reste inappliqué. Le Gouvernement a fait un très grand effort pour remédier à ce mal, il a fourni des subsides pour l'ouverture de toute école primaire et les résultats obtenus au bout de quatre années peuvent être déclarés très satisfaisants.

5° L'enseignement doit contribuer à fortifier l'unité nationale. Toutes les écoles doivent donner l'éducation morale et développer la conscience civique dans un esprit d'unité nationale et de tolérance religieuse (art. 16, alinéa 5).

6° L'Etat s'engage à favoriser les institutions qui auront pour but de contribuer à l'instruction nationale (art. 16, alinéa 12). Ce texte vise les œuvres qui pourraient être créées, soit par les organes autonomes, soit par des sociétés privées.

Ajoutons pour terminer l'étude de la question de l'enseignement que des écoles professionnelles seront instituées d'après les besoins des professions (art. 16, alinéa 8).

SECTION VI

*La liberté de réunion, d'association
et la liberté de la presse*

L'article 14 proclame le droit de réunion et d'association, mais renvoie à une loi la réglementation de ce droit. Cette loi n'étant pas votée, nous nous en tiendrons aux dispositions constitutionnelles. Le principe est que les citoyens ont le droit de se réunir et de délibérer, mais les réunions en plein air doivent être annoncées à l'autorité compétente au moins vingt-quatre heures à l'avance. De plus, la Constitution prescrit qu'on ne peut venir en armes aux réunions, il s'en suit que les réunions de personnes armées ne seraient pas admises.

En ce qui concerne le droit d'association, l'article 14, alinéa 2, dispose que les citoyens ont le droit de s'associer pour des fins non punissables par la loi.

LA LIBERTÉ DE LA PRESSE. — Elle est formulée dans l'article 31 : « La presse est libre ». Sa réglementation repose sur les principes suivants.

1° Aucune mesure préventive ne peut être prise par l'autorité exécutive pour empêcher la publication des écrits, mais les auteurs sont responsables du contenu

de ces écrits, leur responsabilité est établie uniquement par les tribunaux judiciaires. On n'a donc pas besoin d'une autorisation préalable pour publier un écrit et la Constitution interdit d'empêcher par des mesures préventives la publication, la vente ou la diffusion d'écrits et de journaux. Il est vrai que ce principe souffre des exceptions : 1° les autorités exécutives peuvent interdire la diffusion d'écrits dans les cas énumérés par la loi, 2° la censure peut être établie en temps de guerre ou de mobilisation et dans les cas prévus d'avance par la loi, mais uniquement dans ces cas.

Donnons quelques détails sur ces exceptions. L'interdiction de la diffusion et de la vente des imprimés a été prévue et réglementée par la Constitution. Elle est prévue « au cas où les écrits contiendraient des outrages à l'adresse du Souverain ou des membres de la famille royale, des Chefs d'Etat étrangers et de l'Assemblée nationale, des appels directs aux citoyens pour changer, par la force, la Constitution ou les lois du pays, ou encore de graves atteintes à la morale publique (article 13, alinéa 12). » A ces cas s'ajoutent ceux qui sont indiqués dans l'article 138, ceux-ci sont visés provisoirement dans le but de fortifier l'unité nationale. L'art lui-même dispose *in fine* que les dispositions qu'il contient pourront être supprimées par une loi, lorsque des nécessités spéciales ne les exigeront plus. Jusqu'au vote de cette loi « peuvent être interdites, la publication et la diffusion des journaux et des écrits imprimés

qui excitent à la haine de l'Etat, considéré comme une entité, aux discordes de race et de religion et appellent indirectement les citoyens à changer par la force la Constitution et les lois du pays, à la condition qu'il ressorte d'une façon évidente de ces écrits qu'ils sont destinés à des provocations de ce genre (art. 138). »

La Constitution a donné des garanties aux citoyens en déterminant les formalités à accomplir en cas d'interdiction et elle a essayé d'éviter les saisies arbitraires. Si l'autorité juge que l'écrit entre dans un des cas énumérés plus haut, elle peut le saisir, mais elle doit, dans les vingt-quatre heures, transmettre l'objet saisi au tribunal qui, dans les vingt-quatre heures qui suivent la réception de cet objet, doit confirmer ou annuler la saisie. La saisie est levée si le tribunal ne se prononce pas dans le délai fixé. De plus, la Constitution autorise les personnes, si elles se trouvent lésées par la saisie d'un écrit, à s'adresser aux tribunaux réguliers pour obtenir des dommages-intérêts. Ce ne sera pas l'autorité qui a opéré la saisie qui sera actionnée en dommages-intérêts, mais c'est l'Etat qui, aux termes de l'article 18 est responsable devant les tribunaux réguliers des dommages causés aux citoyens par la faute de ses fonctionnaires faisant un usage arbitraire de leur pouvoir.

L'article 13 *in fine* contient des prescriptions relatives à la responsabilité pour délits de presse, mais il ne fait qu'énumérer les personnes dont la responsabilité peut être engagée sans spécifier la part de respon-

sabilité de chaque personne, que le législateur devra donc déterminer. Aux termes de l'article 13 *in fine*, « sont responsables pour délits de presse, l'auteur, le rédacteur, l'imprimeur, l'éditeur, le propriétaire et le distributeur. Une loi spéciale sur la presse déterminera l'étendue et les modalités des responsabilités de ces personnes dans les délits commis ». Ajoutons que ce sont les tribunaux ordinaires qui sont compétents pour connaître des délits de presse.

TITRE IX

LA GARANTIE JUDICIAIRE DES DROITS FONDAMENTAUX DES CITOYENS

La Constitution de Vidovdan n'a pas seulement proclamé les droits fondamentaux des citoyens, elle a essayé d'entourer ces droits de certaines garanties judiciaires et d'assurer à un droit lésé une réparation équitable.

Nous avons vu plus haut que la Constitution autorise les tribunaux judiciaires à statuer sur les dommages-intérêts en cas de saisie arbitraire d'un écrit par l'autorité exécutive. C'est là plutôt la garantie d'un droit public résultant de la liberté de la presse, que celle d'un droit privé. En effet, si la Constitution ne prévoyait pas qu'en cas de saisie injustifiée des dommages-intérêts pourraient être accordés par les tribunaux judiciaires, la liberté de la presse serait illusoire. Il ne serait pas

difficile, en effet, au pouvoir exécutif, de ruiner un éditeur au moyen de saisies et de supprimer ainsi en fait la liberté de la presse. La Constitution par l'article 18 d'inspiration très généreuse, prévoit non seulement la réparation des atteintes portées aux droits fondamentaux des citoyens, mais même la réparation des préjudices matériels causés aux particuliers par les organes administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. Pour arriver à cette fin, il a dû limiter le pouvoir législatif et supprimer, ce qu'on appelle la garantie administrative qui, en fait, rend impossible de poursuivre les organes d'administration devant les tribunaux et, impossible aussi, par suite, la réparation des dommages causés aux particuliers par des actes administratifs. On sait qu'on entend par garantie administrative la nécessité, pour un particulier, qui s'estime lésé dans un de ses droits par un organe administratif d'obtenir l'autorisation préalable des autorités hiérarchiques supérieures avant de s'adresser aux tribunaux. Sans cette autorisation de poursuivre, les tribunaux se déclarent incompétents. La Constitution de Vidovdan supprime la garantie administrative et, aux termes de l'article 18, toute victime d'un délit commis par un fonctionnaire de l'Etat ou des corps autonomes dans l'exercice de ses fonctions a le droit de porter plainte au tribunal directement et sans autorisation de qui que ce soit. Les tribunaux judiciaires sur la demande de poursuite faite par les particuliers doivent apprécier les actes administratifs incriminés.

minés et accorder, s'il y a lieu, une réparation équitable.

Nous nous trouvons ainsi en présence d'une dérogation au principe de la séparation des trois pouvoirs, car les tribunaux, invités à se prononcer sur le montant des dommages causés à un particulier par un acte administratif, sont forcés d'apprécier l'acte administratif du point de vue des préjudices qu'il a causés, et d'appliquer, quoique d'une façon indirecte, les lois administratives dont l'application et l'interprétation sont exclusivement de la compétence des autorités administratives.

Les prescriptions concernant la suppression de la garantie administrative ne sont pas applicables aux ministres, aux juges ni aux soldats sous les drapeaux (article 18, alinéa 2). Nous avons dit, par ailleurs, que les ministres peuvent être mis en accusation par le Roi et par l'Assemblée nationale pour infraction à la Constitution et aux lois du pays, commise dans l'exercice de leurs fonctions (art. 91, alinéa 2). Nous avons vu, quant aux juges, qu'ils ne peuvent être mis en accusation pour une faute commise dans l'exercice de leurs fonctions sans l'approbation de la Cour de Cassation, s'il s'agit de juges des tribunaux supérieurs, sans l'approbation de la Cour d'Appel s'il s'agit des autres juges (art. 112, alinéa I). Les militaires relèvent des tribunaux de l'armée.

Nous avons examiné par ailleurs l'institution et la

compétence des tribunaux administratifs et nous avons vu que les litiges d'ordre administratif sont de leur compétence. Ces tribunaux sont en train de se former et nous ne pouvons pas affirmer s'ils peuvent accorder dommages-intérêts aux parties plaignantes, s'ils doivent se contenter d'infirmer l'acte administratif incriminé ou seulement de débouter la partie plaignante. La loi du 17 mai 1922 sur le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs ne précise pas ce point. Dans son article 34, il est dit seulement : « Par le jugement, la requête est déboutée ou admise. Dans le second cas, l'acte administratif est annulé par le jugement du tribunal administratif. S'il est nécessaire de rendre un nouvel acte administratif, il sera rendu par l'autorité administrative compétente en tenant compte des remarques du tribunal administratif ». Quoiqu'il en soit les particuliers peuvent s'adresser aux tribunaux judiciaires et réclamer des dommages-intérêts.

La Constitution ne distingue pas entre les litiges administratifs ou les actes administratifs irréguliers qui peuvent causer des dommages aux particuliers. Cependant, un acte administratif irrégulier n'entraîne pas nécessairement un litige administratif en ce sens qu'il n'est pas besoin de rapporter une mesure administrative. Prenons un exemple, une négligence des services publics ; un télégramme qui n'est pas transmis à temps ou qui est déformé dans la transmission. Il n'y a pas en ce cas nécessité d'infirmer ou de modifier une décision

administrative, le particulier lésé n'a pas besoin de recourir aux tribunaux administratifs, il doit s'adresser directement aux tribunaux judiciaires pour obtenir des dommages-intérêts.

Nous ne savons pas jusqu'à quel point les tribunaux judiciaires admettent la responsabilité de l'Etat pour les fautes causées par l'exercice irrégulier de ses services, mais le texte de l'article 18, alinéa 2, admet le principe de la responsabilité générale de l'Etat, sans qu'on puisse d'ailleurs, les termes étant assez vagues, fixer la limite de cette responsabilité. C'est l'Etat ou les corps autonomes, et non pas leurs fonctionnaires, qui ont commis la faute dans l'exercice de leurs fonctions, qui sont responsables vis-à-vis des particuliers. La garantie des particuliers serait illusoire si l'Etat ou les corps autonomes n'étaient pas responsables et si ces particuliers devaient se faire dédommager par les fonctionnaires actionnés en justice, car la plupart du temps les fonctionnaires seraient insolvables. Il est donc préférable que l'Etat ou les corps autonomes soient substitués aux fonctionnaires, quand il s'agit de dédommagements. Ajoutons, d'ailleurs, que les fonctionnaires n'en restent pas moins responsables, mais ils le sont vis-à-vis de l'Etat où des corps autonomes qui peuvent prendre contre eux les mesures que nous avons examinées plus haut.

« Le recours en indemnité se prescrit par neuf mois (art. 18 *in fine*). » Avant de terminer l'examen

des garanties judiciaires des droits fondamentaux des citoyens, mentionnons la disposition de l'article 15 relative au droit de pétition. Les particuliers peuvent, non seulement attirer l'attention de l'autorité judiciaire sur une affaire les intéressant, mais ils peuvent adresser des pétitions sur les objets les plus divers, à n'importe quelle autorité. « Les citoyens ont le droit de pétition. Les pétitions peuvent être signées d'une ou de plusieurs personnes, ainsi que de toute personne morale. Elles peuvent être adressées à toutes les autorités sans distinction (art. 15). »

TITRE X

PRESCRIPTIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES

La partie III de la Constitution contient sous le titre : « Prescriptions sociales et économiques », vingt-trois articles relatifs à des objets très divers : propriété, protection du travail, protection de l'ouvrier, protection de la famille, des invalides, des orphelins et des veuves de guerre, amélioration de l'hygiène publique, organisation de coopératives, institution d'un Conseil économique. Cette simple énumération suffit à faire prévoir la variété et l'étendue des questions sociales et économiques que la Constitution entend régler, mais les dispositions constitutionnelles que nous allons voir sont conçues dans des termes tellement généraux que le législateur a fort à faire pour compléter cette œuvre. L'impression qui se dégage de la lecture de ces dispo-

sitions est que le constituant a voulu concilier les droits individuels avec les intérêts de la collectivité. Pour y parvenir, il a dû limiter d'une part, certains droits jusqu'à considérés comme « fondamentaux » et bases de toute l'activité économique de l'homme, comme par exemple le droit de propriété, et, d'autre part, il a dû essayer d'organiser la protection de ceux qui sont faibles au point de vue économique ou physique, l'ouvrier, la femme et l'enfant, le malade. Ce genre de prescriptions constitutionnelles est une innovation, jusqu'à la guerre mondiale de 1914, elles ne trouvaient pas de place dans une Constitution écrite. La première, la Constitution allemande du 11 août 1919 a ouvert la voie à cette pratique, elle ne contient pas moins de 57 articles qui, sous le titre : « Droits et devoirs fondamentaux des Allemands », ont trait à l'individu, à la vie en société, à la religion, aux communautés religieuses, à l'éducation, à l'école et à la vie économique. Comme le dit M. Larnaude (1).

« On y cherche, sur la foi de la rubrique, la proclamation et l'organisation des droits individuels et on y trouve l'expropriation organisée des plus individuels de ces droits ! On compte trouver les droits de l'individu

(1) *La Constitution de l'Empire Allemand*, par Joseph DUBOIS avec préface de M. F. LARNAUDE, Paris 1920, p. 9.

et c'est à des droits de la collectivité contre l'individu qu'on se heurte. » La Constitution de Vidovdan n'a pas suivi, sur tous les points, l'exemple de la Constitution de Weimar, elle en a subi l'influence et lui a emprunté certaines dispositions que nous mentionnerons tout à l'heure, mais elle n'a pas repris tous les principes proclamés par cette Constitution. D'ailleurs, à la différence des prescriptions sociales et économiques de la Constituante allemande inscrites dans cette Constitution par suite de la victoire d'un parti (1), celles de la Constitution de Vidovdan résultent des concessions mutuelles de presque tous les partis. En effet, le projet gouvernemental qui avait été pris comme base de discussion au Comité constitutionnel ne contenait qu'un seul article, l'article 12, relatif à la propriété et aucun de ses articles ne touchait les questions sociales et économiques. C'est à la demande des partis socialiste et paysan, et avec le consentement des autres partis, que les nouveaux articles furent ajoutés. Ainsi, les Constituants à côté de l'œuvre de la concorde nationale ont voulu réaliser la paix sociale. Ont-ils réussi ? Nous ne

(1) La Constitution de Weimar a été votée par les 262 voix des socialistes majoritaires, de l'ancien centre et des démocrates contre les 75 voix du parti populaire allemand, du parti populaire national et des socialistes indépendants.

le croyons pas. Ils ont proclamé des principes, émis des idées, l'œuvre de pacification sociale dépendra en pratique du législateur. Il faut cependant rendre justice à l'œuvre des Constituants qui marque le progrès des idées sociales et économiques et est un pas hardi vers leur réalisation.

Et examinons cette œuvre en détail, après ces considérations générales.

a) *La propriété.* — Sous ce titre, nous allons étudier toutes les dispositions concernant la propriété, y compris les textes relatifs à la réforme agraire. Nous avons dit, par ailleurs, que de tous les droits fondamentaux des citoyens, le droit de propriété en est un qui semble essentiel. La révolution française l'a mis au premier rang et depuis, il a été considéré comme la pierre angulaire de l'édifice social (2). D'après la Constitution de Vidovdan, le droit de propriété n'est pas absolu, de la propriété découlent des obligations et son usage ne doit pas nuire aux intérêts de la collectivité (art. 37, alinéa I). Quelles obligations découlent de la propriété, quels sont ses usages qui peuvent nuire à la collectivité ? La Constitution ne le dit pas. Mais elle

(2) ESMEIN, *Eléments de Droit constitutionnel*, VII, éd. t. II, p. 536.

va plus loin que les dispositions de l'article 37, alinéa I, elle limite la propriété. « La contenance, l'étendue et la limitation de la propriété privée sont réglées par la loi ». La Constitution ne veut pas de très grandes propriétés, comme nous allons le voir tout à l'heure, elle exproprie les grands domaines déjà existants et ne veut pas en voir se former à l'avenir.

La loi doit fixer la propriété foncière maxima, la limite franchie, la terre est expropriée et distribuée. Comme nous le verrons, elle doit fixer aussi le minimum de terre qui ne peut pas être aliéné, disposition qui protège surtout les agriculteurs (art. 42, alinéa 4). L'expropriation pour cause d'utilité publique est admise, sur la base de la loi, moyennant une indemnité équitable (art. 37, alinéa 2). De ces dispositions, il ressort que les Constituants n'ont eu en vue que la propriété foncière et qu'ils ont négligé les valeurs mobilières et industrielles, guidés en cela par l'état de choses existant. Les grandes propriétés étaient en effet, nombreuses au moment où se fit l'unité nationale tandis que l'industrie ne faisait que naître. On se contente, nous le verrons plus loin, de faire intervenir l'Etat dans les rapports de l'industrie et de l'ouvrier, on ne limita pas la propriété industrielle.

Par contre, une autre limitation fut inscrite dans la Constitution, ou plutôt une suppression partielle de la propriété au profit de l'Etat, par la création de l'impôt successoral. Une loi sur l'impôt successoral doit

assurer à l'Etat une participation à l'héritage en tenant compte du degré de parenté entre l'héritier et le *de cuius*, ainsi que de la valeur de l'héritage (art. 39). Limitations de la propriété énoncées par l'article 37. suppression partielle par voie d'impôt successoral, droits de mutations fixés par les lois ordinaires, telles sont les restrictions apportées au droit de propriété, et tels sont les principes qui doivent régir à l'avenir la propriété. De plus, la Constitution contient des dispositions qui ont force rétroactive dans le but de ramener la propriété aux limites fixées comme nous l'avons vu ci-dessus. La Constitution a voulu ramener la propriété du passé à un point de départ où seront applicables les principes nouveaux édictés par elle. Ces dispositions à effet rétroactif ont été établies pour des raisons d'équité sociale et comme un moyen réparateur, car aux yeux des Consituants, les propriétaires qui tombent sous le coup des mesures réparatrices détiennent, sauf de rares exceptions, leurs propriétés de façon illégale. Elles sont, ou le fruit de la conquête étrangère, comme par exemple en Bosnie et Herzégovine où les conquérants turcs ont usurpé la terre, ou le prix de services rendus à l'autorité étrangère, ainsi les terres données par le Gouvernement autrichien à certaines personnes. Mais il y a des exceptions, nous l'avons dit, et les dispositions rétroactives sont applicables même aux propriétaires qui peuvent justifier de titres de possession légale. Pour exiger, dans ces cas, l'expropriation, les Constituants se

basent sur le principe de la limitation de l'étendue de la propriété.

Trois articles de la Constitution de Vidovdan, les articles 41, 42, 43, traitent de l'expropriation des grands domaines forestiers : l'article 42 abolit les rapports féodaux, l'article 43 vise les grandes propriétés foncières. Nous les examinerons séparément, mais avant de passer à leur étude, remarquons que l'expropriation est tantôt pure et simple et ne comporte aucune indemnité, que tantôt, au contraire, elle est subordonnée au paiement d'une indemnité. L'expropriation est pure et simple pour les grands domaines forestiers et les grandes propriétés foncières dont la domination étrangère a fait don à certaines personnes ou qui ont appartenu à des membres des dynasties étrangères. Dans tous les autres cas, même dans le cas de suppression de rapports féodaux, une indemnité fixée par la loi est due aux possesseurs dépossédés. Cette indemnité n'est pas, dans l'esprit des Constituants, l'équivalent de la valeur de la propriété mais une indemnité d'équité sociale, car les Constituants ne pouvaient pas, au nom même de cette équité, déposséder les possesseurs de ces domaines, surtout dans le cas de suppression des rapports féodaux, en les laissant dans le plus grand dénuement.

Expropriation des domaines forestiers (art. 41).

— « Les grands domaines forestiers privés sont expropriés d'après la loi et deviennent propriété de l'Etat ou

des corps autonomes. La loi déterminera la mesure dans laquelle les grands domaines forestiers pourront devenir la propriété d'autres corps publics existant ou à former (art. 41, alinéa I). De la discussion qui eut lieu au Comité Constitutionnel, au sujet de cette disposition ; il résulte que, non seulement les domaines forestiers privés dépassant en étendue une certaine superficie, mais encore les domaines forestiers appartenant aux couvents et aux monastères, aux communes et aux villages, peuvent être expropriés au profit de l'Etat ou des corps autonomes. Certains députés craignirent qu'on ne permit plus aux villages et aux communes de posséder des domaines forestiers, mais ils furent rassurés, car cette disposition est une question de principe. En pratique, elle ne sera appliquée aux villages et aux communes que lorsque leur domaine forestier sera d'une très grande superficie, le texte même de l'article assure une garantie : « La loi déterminera la mesure dans laquelle les grands domaines forestiers pourront devenir la propriété d'autres corps publics existants ou à former ».

« Les grands domaines forestiers que l'autorité étrangère avait donnés à certaines personnes deviennent, d'après la loi, la propriété de l'Etat ou de la commune, sans aucune indemnité pour ces personnes (article 41, alinéa 3).

Une troisième catégorie d'expropriations est permise par l'article 41, alinéa 2, il ne s'agit pas de do-

maines forestiers, mais de terrains dénudés qui, pour des raisons de climat ou de culture devraient être boisés. « Les terrains qui devraient normalement être boisés et dont le reboisement est exigé par des raisons de climat ou de culture, deviennent la propriété de l'Etat ou des corps autonomes dans la mesure où ce reboisement ne peut être effectué autrement ». Comme on peut le remarquer, les termes de cette disposition sont vagues, ils ne précisent pas s'il s'agit de terrains appartenant à une personne, et d'un seul tenant, mais il semble qu'il n'est pas besoin que les terrains soient la propriété d'une seule personne pour qu'elle soit applicable.

Enfin, une dernière disposition de l'article 41 renvoie à une loi forestière la réglementation de la coupe du bois et du pâturage dans les domaines forestiers d'Etat ou des corps autonomes : « La loi forestière règlera les conditions dans lesquelles les cultivateurs et les travailleurs dont l'agriculture est l'occupation accessoire, pourront faire des coupes de bois pour les constructions et le chauffage et laisser paître leur bétail dans les forêts de l'Etat et des corps autonomes. »

Expropriation des grandes propriétés foncières. Partage de ces propriétés (art. 43). — Le surplus du maximum de propriété foncière autorisé par la loi est exproprié moyennant une indemnité. Il s'agit ici, et de la terre cultivable, et de la terre boisée, mais tandis que les grands domaines forestiers sont expropriés au

profit de l'Etat ou des corps autonomes, les grandes propriétés foncières doivent être partagées entre les personnes qui ne possèdent pas de terre, entre des colons. L'indemnié à allouer aux personnes dépossédées est fixée par la loi, si du moins ces personnes ont droit à une indemnité, nous avons vu plus haut dans quels cas elles n'y ont pas droit.

L'article 43 contient des dispositions qui indiquent au législateur dans quelles conditions et à quelles personnes les terres expropriées devront être données. « Le peuplement se fera de préférence par les soins de coopératives de peuplement librement organisées ; on veillera à ce que les colons soient pourvus des moyens indispensables au succès de la production. Lors du peuplement et du partage des terres expropriées, la préférence devra être donnée aux soldats nécessiteux qui ont combattu pour la libération des Serbes, Croates et Slovènes et à leurs familles (art. 43, alinéas 2 et 3). »

Abolition des rapports féodaux (art. 42). —

« Les rapports féodaux sont considérés comme juridiquement abolis à compter du jour de l'affranchissement de la domination étrangère (art. 42, alinéa I). » Pour comprendre la portée très grande de ce texte, quelques explications d'ordre général s'imposent. Par rapports féodaux la Constitution entend les rapports entre le propriétaire (appelé aga ou beg) présumptif de la terre et les tenanciers, c'est-à-dire ceux qui culti-

vent la terre (et qu'on appelle Kmets ou chivtchis). Les rapports variaient suivant les pays, en voici un type. Le propriétaire de la terre a concédé dans le passé, la terre aux cultivateurs ou plutôt, lors des conquêtes turques, le propriétaire a usurpé la terre et a obligé ceux qui la cultivaient à lui payer un impôt, soit en nature, soit en argent. Les terres et les obligations avaient passé de père en fils et les cultivateurs se trouvaient, vis-à-vis de leurs maîtres, dans la même situation que leurs aïeux. Il est à noter que la terre des cultivateurs était indivisible, c'est-à-dire que les cultivateurs la cultivaient en commun et acquittaient les charges solidai-
rement. Des rapports féodaux existaient avant l'unité nationale en Bosnie, Herzégovine, Dalmatie et en Macédoine, mais ils étaient rares en ce dernier pays.

Le Régent Alexandre, dans un manifeste du 6 janvier 1919, adressé au peuple (1), permettait l'abolition des rapports féodaux. La promesse fut réalisée, partiellement pour la Bosnie, par un décret du 12 mai 1921, antérieur comme on le voit, au vote de la Constitution. (Ce décret a force de loi en vertu de l'art. 130 de la Constitution.)

Les rapports féodaux ont été supprimés, non pas

(1) F. SISIC, *Documents sur la formation de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes*, p. 299, Zagreb 1920.

par l'entrée en vigueur de la Constitution, mais au moment même de l'affranchissement de l'autorité étrangère. Ceux qui se trouvaient sur les terres auxquelles les dispositions s'appliquaient sont devenus propriétaires et, de ce chef, ne doivent plus aucune indemnité : « Les Kmets (chivtchis) et les cultivateurs qui travaillent la terre dans les mêmes conditions que les Kmets sont confirmés libres propriétaires des terres qu'ils détiennent, ils ne paient de ce chef aucune indemnité et ils seront inscrits au registre de la propriété foncière » (art. 42 *in fine*). S'il y a des cas où les rapports féodaux se sont transformés au cours des temps, avant l'unité nationale, ils devront être soumis à une révision : « Si, avant cette date (date de l'affranchissement de la domination étrangère) des injustices ont été commises dans la suppression des rapports féodaux ou dans leur transformation en rapports de droit civil, la loi doit redresser ces injustices » (art. 42, alinéa I).

Tels sont, dans leurs grandes lignes, les principes inscrits dans la Constitution qui tendent, d'une part, à ramener la propriété à un nouveau point de départ et qui, d'autre part, indiquent les règles générales qui régiront à l'avenir la propriété.

Nous rattachons à cette étude quelques dispositions constitutionnelles qui concernent aussi la propriété.

Aux termes de l'article 38, les fideicommiss sont abolis. « Les fondations ayant une destination d'intérêt général sont reconnues. Une loi règlera les cas

dans lesquels le but et l'objet de la fondation pourront être modifiés d'après les changements de circonstances qui seraient survenus (art. 38, alinéa 2). »

« Le produit du travail intellectuel est la propriété de son auteur ; il jouit de la protection de l'Etat » (art. 24).

« L'usure sur toutes les formes est interdite (article 36). » C'est une déclaration de principe, la définition de l'usure doit être donnée par le législateur qui, en même temps, doit prescrire les sanctions.

« La réquisition des moyens de transport et autres objets pour les besoins de l'armée ne peut se faire que contre une indemnité équitable » (art. 40).

« La liberté de passer des contrats dans les rapports économiques est reconnue dans la mesure où elle n'est pas en opposition avec l'intérêt social (art. 25). » De la discussion de cette disposition au Comité Constitutionnel (1), il résulte que le texte est surtout dirigé contre les trusts et les cartels qui présenteraient un caractère d'accaparement et, en premier lieu, contre les trusts et les cartels des objets alimentaires, mais elle est applicables à toutes les catégories de trusts et de cartels.

Le Constituant a jugé, comme nous le voyons,

(1) Séance LIII du 21 mai 1921, Dr. A. Gossar.

qu'il ne pouvait pas se désintéresser des rapports économiques entre les particuliers. Il n'a pas adopté le point de vue libéral, à savoir que les rapports économiques entre les particuliers sont une chose privée et que, dès lors, ils ne doivent faire l'objet d'aucune réglementation légale, les conventions entre les particuliers faisant loi entre les parties. Les rapports économiques entre les particuliers lui ont semblé d'une portée supérieure, placés au-dessus des intérêts privés et intéressant au plus haut degré la collectivité toute entière, c'est pourquoi il a désiré voir l'Etat régler parfois ces rapports entre les citoyens : « Dans l'intérêt de la collectivité et sur la base de la loi, l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans les rapports économiques entre citoyens dans un esprit de justice et en vue d'écarter les conflits sociaux » (art. 26).

Quels sont les rapports dans lesquels l'Etat devrait intervenir ? Le Constituant a pensé en premier lieu et surtout aux rapports entre le capital et le travail. L'intervention de l'Etat, d'après les socialistes (1) devrait se produire exclusivement au profit des faibles, c'est-à-dire des ouvriers qui se trouvent opprimés par rapport aux capitalistes, ce n'était là qu'un désir, le

(1) M. Nadeljko Divac, Discours au Comité Constitutionnel, séance XXXIII du 16 mars 1921.

texte adopté n'a pas réservé l'intervention de l'Etat aux faibles seulement, le législateur précisera la question.

Si la question des rapports économiques a attiré l'attention des Constituants, celle du travail ne pouvait pas les laisser indifférents. A ce sujet, ils ont posé les principes formulés en termes généraux dans l'article 23 : « Le travail est sous la protection de l'Etat. Les femmes et les mineurs doivent être l'objet d'une protection spéciale dans les travaux nuisibles à leur santé. La loi édicte des mesures spéciales pour la sécurité et la protection des ouvriers et elle règle la journée de travail dans toutes les entreprises. » Le principe de la journée de huit heures ne fut pas inscrit dans la Constitution, malgré la demande véhémement des socialistes. mais la loi du 28 février 1922 sur la protection des ouvriers a établi la journée de huit heures dans les établissements industriels et les mines, dans les autres entreprises, le Ministre du Commerce et le Ministre de la Prévoyance sociale devront fixer la durée du travail après avoir pris l'avis des Chambres de commerce, et d'industrie, des Chambres des métiers et la Bourse du travail. L'enfant et la femme sont spécialement protégés par la loi ci-dessus citée.

Une question également intéressante au sujet du travail et celle des assurances, elle est traitée dans plusieurs articles de la Constitution. Pour permettre aux ouvriers de faire valoir leurs droits, il leur est permis de

s'organiser en syndicat : « Le droit des ouvriers à s'organiser pour améliorer les conditions du travail est garanti (art. 33). » Le droit de grève fut réclamé, il ne fut pas inscrit dans la Constitution, mais elle ne l'exclut pas. Aux termes de l'article 31, une loi spéciale doit réglementer les assurances ouvrières en cas d'accident, de maladie, de chômage, d'incapacité de travail, de vieillesse et de mort.

A côté des assurances ouvrières, toute une catégorie d'assurances sociales est prévue.

1° Aux termes de l'article 27 : a) L'Etat s'occupe de la protection des mères et des enfants en bas âge. Nous avons vu une application de ce principe dans la loi sur les assurances ouvrières, mais des mesures sont prises plus spécialement pour les femmes et les enfants. Ainsi, les femmes en état de grossesse ne peuvent être employées dans les établissements industriels pendant les deux mois qui précèdent et les deux mois qui suivent l'accouchement. Pendant ces quatre mois, elles reçoivent les allocations qui sont dûes en cas de maladie. De plus, femmes et enfants sont l'objet d'une protection spéciale quant à la nature du travail et pour le travail de nuit. L'Etat veille aussi à l'âge d'admission des enfants.

b) L'Etat doit intervenir pour améliorer les conditions hygiéniques générales et sociales qui influent sur la santé publique, il doit s'occuper de la préservation

de la santé de tous les citoyens. Son intervention a pour but, non seulement de prévenir les maladies contagieuses et chroniques, mais aussi de les combattre, elle s'étend contre l'abus de l'alcool. De plus, l'Etat doit assurer l'assistance médicale gratuite et fournir aux citoyens pauvres les médicaments et autres moyens de préservation de la santé nationale.

2° L'article 32 protège les victimes de la guerre : les invalides, les orphelins, les veuves. « Les invalides, les orphelins de guerre et les veuves de guerre, ainsi que les parents des militaires tués ou décédés pendant la guerre, s'ils sont pauvres et incapables de travailler bénéficient de la protection spéciale et du secours de l'Etat, en témoignage de gratitude. Une loi règlera la question de la réadaptation des invalides au travail et de l'éducation des orphelins de guerre pour le travail et la vie. »

3° Aux termes de l'article 30, les assurances agricoles devront être réglementées par une loi spéciale.

4° Les assurances des personnes de profession maritime doivent être l'objet d'une loi spéciale qui règlera les assurances en cas de maladie, d'invalidité, de vieillesse et de mort (art. 34).

5° Une sorte d'assurance et une protection pour les faibles est contenue aussi dans l'article 22 qui a une portée générale et est surtout la proclamation d'un prin-

cipe : « L'Etat veille qu'à tous les citoyens, soit assurée la même possibilité de se préparer aux travaux économiques vers lesquels ils se sentent attirés. A cet effet, l'Etat organisera l'éducation professionnelle et l'assistance permanente, pour leur éducation, aux enfants pauvres et doués ». C'est encore au législateur à faire passer ce principe dans la pratique. Les socialistes avaient voulu joindre au moins à ce texte l'explication de ce qu'il fallait entendre par « enfants pauvres », mais leur proposition ne fut pas adoptée. On répondit qu'en cela aussi le législateur déciderait.

6° « Le mariage est sous la protection de l'Etat (art. 28). » C'est encore une déclaration de principe dont la portée ne fut pas précisée malgré les demandes de plusieurs députés lors de la discussion au Comité constitutionnel. Les réponses données par les instigateurs de cette disposition et les membres de la majorité gouvernementale qui prirent part à sa rédaction ne concordent guère. M. Avramovitch (1) fait du mariage une institution sociale. Il s'agit, d'après lui, de protéger le mariage, au point de vue hygiénique et moral. Les termes généraux de l'article permettraient au futur légis-

(1) Séance du Comité Constitutionnel XXXIV, du 17 mars 1921.

lateur de bâtir toute une législation pour la protection hygiénique et physique du mariage. A ceux qui craignaient que la disposition constitutionnelle ne fut préjudicielle à l'institution du mariage civil. M. Laza Markovitch (2) répondit qu'elle ne concernait nullement le mariage civil. « Par ce principe, on veut, déclara-t-il, souligner que le mariage qui est la base de la société actuelle, se trouve sous la protection de l'Etat. La protection de l'Etat doit être entendue dans deux sens. L'Etat veut d'abord empêcher les abus de mariage et ensuite faire du mariage une communauté solide et morale. Si nous admettons que le mariage n'est pas seulement un contrat privé entre particuliers, qui peut un jour s'affranchir complètement des lois de l'Etat, il faut accepter cette disposition ». Et M. Yovanovitch, également de la majorité gouvernementale et pour qui les termes de l'article en question étaient clairs, s'exprimait ainsi : « il (l'article) signifie que l'Etat protège le mariage tel qu'il est reconnu aujourd'hui et tel qu'il pourrait être reconnu à l'avenir ».

Les explications que nous venons de donner, si elles ne précisent pas la portée de l'article 28 indiquent du moins au législateur dans quel sens il doit orienter

(2) Séance du Comité Constitutionnel, XXXIV du 17 mars 1921.

l'élaboration de la législation qui doit fortifier la communauté du mariage au point de vue moral et physique. Toute la législation concernant la famille, voire même les rapports entre les époux, les rapports entre les membres de la famille pourrait se prévaloir de ce texte.

7° L'Etat doit intervenir pour aider à l'organisation des coopératives et des associations nationales économiques (art. 29). Il doit fournir l'aide matérielle à l'organisation coopérative nationale et aux autres Associations nationales économiques qui ne travaillent pas pour réaliser un gain. Seules, les coopératives et associations nationales peuvent obtenir l'assistance de l'Etat à l'exclusion de celles qui seraient anationales, c'est-à-dire dont les tendances seraient hostiles à l'unité nationale. L'aide que l'Etat peut fournir aux coopératives est, en premier lieu, une aide matérielle, il donne de l'argent ou accorde des faveurs telles que la franchise postale, des diminutions de tarifs sur les chemins de fer, etc. ; il peut en second lieu aider les coopératives en leur donnant la priorité pour l'approvisionnement des organes d'Etat ou des organes autonomes. A ce sujet, l'article 29 dispose que : « A égalité de conditions, dans les affaires qui sont du domaine de leur activité, la préférence sera donnée à ces coopératives et autres Associations économiques de même nature, ou à leurs Fédérations, sur les autres entreprises privées ».

Les dispositions constitutionnelles concernant les coopératives sont surtout l'œuvre du parti paysan, mais il fut aidé par presque tous les partis, car le développement des coopératives dans le pays avait pris un très grand essor. On y rencontrait des coopératives de crédit, des coopératives de consommation et d'approvisionnement, des coopératives de production. D'après les rapports statistiques de 1922, il y avait à cette date, dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, 27 réunions de sociétés coopératives groupant 4.770 coopératives dont 2.538 de crédit et 1.599 d'approvisionnement. Le nombre d'adhérents s'élevaient à 775.736. En tenant compte que chaque membre adhérent est père de famille et en estimant qu'en moyenne une famille comprend quatre membres, on établit que 4.000.000 d'habitants environ font partie des coopératives. Ce nombre ne représente qu'un peu moins de un tiers de la population (13.000.000) totale du Royaume, il permet de se rendre compte de l'importance des coopératives dans la vie économique du pays. La circulation totale dans les coopératives a atteint en 1921, la somme de 4.028.977.000 dinars (plus d'un milliard de francs).

8° « L'Etat s'occupe de l'établissement et de l'entretien de tous les moyens de communication partout où l'exigent ses intérêts généraux (art. 35). » Il résulte de cet article que les moyens de communication qui ne

sont pas d'intérêt général devront être établis et entretenus par des organes autonomes.

9° « On accordera une attention spéciale à la pêche maritime et aux intérêts maritimes (art. 34, alinéa I). »

De tout ce que nous venons de voir, nous concluons que la Constitution a indiqué la voie au législateur pour préparer toute une législation sociale et économique.

L'article 44 a créé un Conseil économique chargé d'élaborer cette législation, mais il n'organise pas ce corps, il se contente d'indiquer qu'il confie à une loi le soin de déterminer les prescriptions détaillées relatives à la composition et à la compétence du Conseil économique. Ainsi, dans l'esprit des Constituants, le Conseil économique ne serait nullement un corps qui partagerait avec la Chambre des Députés les attributions législatives. Nous avons déjà mentionné les idées émises au sujet de la création à côté de la Chambre des Députés, d'un corps « professionnel » qui jouirait des attributions législatives conjointement avec la Chambre. Les propositions de ce genre n'ayant pas abouti, on se mit d'accord pour créer un corps qui élaborerait la législation sociale et économique, c'était là une institution intermédiaire qui marquerait un pas vers la création d'une Chambre professionnelle. On sait, d'ailleurs, que cette idée de Chambres professionnelles a des par

tisans dans beaucoup de pays et qu'en France, en particulier, il y a un courant favorable à leur création.

Le Conseil économique créé dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes en attendant l'institution d'une Chambre professionnelle peut être appelé à jouer un très grand rôle dans la vie économique et sociale du pays, tout dépendra de la compétence que lui donnera la loi.

TITRE XI

L'ARMÉE ET LA MARINE

Bien que l'organisation de l'armée ne soit pas, en général, traitée dans une Constitution, mais qu'elle soit plutôt réglée par des lois ordinaires, la Constitution de Vidovdan lui consacre 6 articles que nous allons rapidement indiquer.

Aux termes de l'article 119, le service militaire est général. Bien entendu la loi peut prévoir des exemptions, celle des infirmes, par exemple. On avait proposé au cours des débats, l'institution d'un service militaire général sans aucune exception, les incapables auraient été employés aux travaux d'agriculture ou à un travail qu'ils auraient pu faire, mais cette proposition fut repoussée.

L'organisation et les effectifs de l'armée et de la marine devront être fixés par la loi, mais les effectifs

de l'armée à maintenir sous les drapeaux sont fixés chaque année par la loi des finances. La formation des unités, dans le cadre prescrit par la loi, est déterminée par un règlement.

Nous avons déjà indiqué qu'aux termes de l'article 122 nul ne peut, passé l'âge de 20 ans, obtenir un emploi de l'Etat ou le conserver s'il n'a pas satisfait au service militaire ou s'il n'a pas été libéré conformément aux termes de la loi militaire.

L'armée est instituée pour défendre le pays contre les dangers extérieurs. L'article 133 prescrit que l'armée ne peut être employée au maintien de l'ordre à l'intérieur que sur la réquisition de l'autorité civile compétente. Enfin, aux termes de l'article 124, « Une armée étrangère ne peut être prise au service de notre Etat et l'armée de notre Etat ne peut être mise au service d'un Etat étranger sans l'approbation préalable de l'Assemblée nationale ».

TRIBUNAUX MILITAIRES. — Pour les infractions commises par des militaires, l'article 120 institue les tribunaux militaires. Lorsque les infractions sont commises par des civils en compagnie de militaires, elles sont jugées par les tribunaux militaires (art. 121). L'article 120 relatif à l'organisation de ces tribunaux est ainsi conçu : « Les tribunaux militaires sont indépendants. En rendant la justice, ils ne sont assujettis à aucune autorité, mais jugent selon les lois.

« Le juge du Tribunal militaire d'appel est inamovible ; mais l'inamovibilité des juges des tribunaux militaires de première instance sera réglée par la loi.

« Le juge du Tribunal militaire de première instance ne peut être mis en accusation pour l'exercice de ses fonctions judiciaires sans l'approbation du Tribunal militaire d'appel ; le juge d'appel ne peut être mis en accusation sans autorisation de la Cour de cassation. Le juge du Tribunal militaire d'appel ne peut être déplacé que de son plein gré et, en cas d'avancement, à un rang plus élevé ; et le juge d'un Tribunal militaire de première instance peut l'être d'après les prescriptions de la loi.

« La Cour de cassation connaît en dernière instance des jugements des tribunaux militaires. »

TITRE XII

RÉVISION DE LA CONSTITUTION SUPPRESSION TEMPORAIRE DE CERTAINES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

Tout d'abord, distinguons de la révision de la Constitution la suspension temporaire de certaines dispositions constitutionnelles que nous avons déjà mentionnée en étudiant les droits fondamentaux des citoyens. Rappelons brièvement qu'aux termes de l'article 127, la Chambre des Députés peut, dans toute l'étendue du territoire de l'Etat, en cas de guerre ou de mobilisation, ou dans une partie de ce territoire, en cas d'insurrection armée, suspendre temporairement les droits suivants des citoyens : le droit d'association, le droit de réunion, le droit de se concerter, la liberté de déplacement, l'inviolabilité du domicile, de la correspondance et des communications télégraphiques. En

outre, les limitations peuvent être apportées à la liberté de la presse dans une partie de l'Etat où une insurrection armée aurait éclaté. C'est au pouvoir législatif qu'est laissé le soin de juger de l'opportunité de la suppression de ces droits.

En ce qui concerne la revision de la Constitution, l'initiative peut venir du Roi ou de la Chambre des Députés. Que la proposition de modifier la Constitution vienne du Roi ou de la Chambre, elle doit indiquer les points de la Constitution qu'on désire modifier ou compléter (art. 126, alinéa 2).

Si la proposition émane du Roi, elle est communiquée à la Chambre des Députés par l'intermédiaire du Président du Conseil. La Chambre ne peut la discuter, elle est immédiatement dissoute et une nouvelle Assemblée doit être élue et se réunir dans les quatre mois à partir du jour de la dissolution.

Si la proposition est faite par l'Assemblée, elle doit être approuvée à la majorité des trois-cinquièmes du total des membres de la Chambre. Lorsque la proposition réunit cette majorité, la Chambre est dissoute et une nouvelle Assemblée doit se réunir dans un délai maximum de quatre mois à compter du jour de l'adoption de la proposition.

Les élections se font d'après la loi en vigueur sur les élections, aucun changement n'est apporté du fait que l'Assemblée nouvelle aura à se prononcer sur des changements ou des additions à la Constitution.

L'Assemblée une fois réunie ne peut que statuer sur les modifications et additions demandées par la proposition du Roi ou de la Chambre précédente, elle ne peut élargir sa compétence. Elle prend ses décisions à la majorité de la moitié plus un du nombre total de ses membres (art. 126 *in fine*).

La Constitution ne dit pas ce que devient l'Assemblée une fois son travail accompli, mais étant donné qu'elle a été élue uniquement pour qu'elle se prononce sur une proposition de révision de la Constitution, on peut conclure qu'elle ne pourrait pas faire œuvre législative et qu'elle doit faire place à une Assemblée qui, elle, sera élue pour remplir les fonctions régulières de la Chambre des Députés — fonctions que nous avons décrites par ailleurs.

VU : *Le Doyen*,
H. BERTHELEMY.

VU : *Le Président*,
E. CHAVEGRIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

LA CONSTITUTION DU ROYAUME DES SERBES, CROATES ET SLOVENES

(Texte officiel intégral publié d'après l'*Europe Nouvelle*
des 30 Juillet et 6 Août 1921)

PREMIÈRE PARTIE

Dispositions générales.

ARTICLE PREMIER.

L'Etat des Serbes, Croates et Slovènes est une Monarchie constitutionnelle, parlementaire et héréditaire.

Le nom officiel de l'Etat est : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

ART. 2.

Les armoiries du Royaume sont l'aigle blanc bicéphale éployé sur écu de gueules. Les deux têtes de l'aigle blanc sont

sommées de la couronne du Royaume. L'aigle porte sur la poitrine un écu où figurent :

Les armes de Serbie : un écu de gueules à la croix d'argent avec une pierre à fusil dans chaque conton;

Les armes de Croatie : un écu échiqueté de vingt-cinq quartiers alternés de gueules et d'argent;

Les armes de Slovénie : un écu d'azur à trois étoiles d'or à six rais. Au-dessous, un croissant blanc.

Le drapeau de l'Etat est bleu, blanc, rouge dans le sens horizontal sur une hampe verticale.

ART. 3.

La langue officielle du Royaume est le serbe-croate slovène.

DEUXIEME PARTIE

Droits et devoirs fondamentaux des citoyens.

ART. 4.

Il n'existe dans tout le Royaume qu'une seule nationalité. Tous les citoyens sont égaux devant la loi. La noblesse, les titres ou autres privilèges de naissance ne sont pas reconnus.

ART. 5.

La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être soumis à un interrogatoire ou mis en état d'arrestation, ou privé de sa liberté de toute autre façon, hors les cas prévus par la loi.

Nul ne peut être mis en état d'arrestation pour un crime ou délit quelconque sans un ordre écrit et motivé de l'autorité compétente. Cet ordre doit être communiqué à la personne arrêtée lors même de l'arrestation ou, au plus tard, dans un délai de vingt-quatre heures à compter de celle-ci. Un recours peut être porté devant le tribunal compétent dans un délai de trois jours contre la décision ordonnant l'arrestation. Si aucun recours n'a été élevé dans ce délai, le pouvoir d'instruction doit transmettre d'office, et dans les vingt-quatre heures qui suivent, cette décision au tribunal compétent. Le tribunal est tenu de prononcer le maintien ou l'annulation de l'arrestation dans le délai de deux jours à compter de la communication de la décision. Sa sentence est exécutoire.

Les agents de l'autorité publique qui auront enfreint ces dispositions seront punis pour privation illégale de liberté.

ART. 6.

Nul ne peut être jugé par un tribunal incompétent.

ART. 7.

Nul ne peut être jugé sans avoir été préalablement interrogé par l'autorité compétente ou invité par la voie légale à se défendre.

ART. 8.

La peine ne peut être établie que par la loi; elle ne peut être appliquée qu'aux faits antérieurement prévus par la loi comme devant être frappés de cette peine.

ART 9.

La peine capitale ne peut être appliquée aux crimes purement politiques.

Exception est faite pour les attentats ou tentatives d'attentat contre la personne du Souverain ou contre les membres de la famille royale, cas dans lesquels la peine capitale est prévue par le Code.

Exception est faite également pour les cas dans lesquels, à côté du crime purement politique, existe un autre crime punissable de la peine capitale aux termes du Code, ainsi que pour les cas que le Code militaire punit de la peine capitale.

ART. 10.

Aucun citoyen ne peut être banni de l'Etat. Aucun citoyen ne peut être expulsé à l'intérieur du pays d'un endroit à un autre, ni obligé à se fixer dans un endroit déterminé, hors les cas prévus expressément par la loi.

Nul ne peut, dans aucun cas, être expulsé de son lieu d'origine sans une sentence du tribunal.

ART. 11.

Le domicile est inviolable.

L'autorité ne peut opérer aucune perquisition ou recherche au domicile d'un citoyen, en dehors des cas prévus par la loi et des formes que celle-ci prescrit.

Avant l'opération, l'autorité doit communiquer à la per-

sonne dont le domicile va être perquisitionné le mandat écrit émanant du pouvoir chargé de l'instruction, en vertu duquel la perquisition est effectuée. Contre ce mandat un recours peut être porté devant le tribunal de 1^{re} instance. Ce recours n'est pas suspensif de la perquisition. La perquisition sera toujours faite en présence de deux citoyens.

Ausstôt après la perquisition, l'autorité est tenue de délivrer à la personne dont le domicile a été perquisitionné un certificat constatant les résultats de l'opération et une liste signée des objets saisis en vue de la poursuite de l'instruction.

Les agents de la force publique ne peuvent entrer la nuit dans un domicile privé que dans le cas d'extrême urgence ou lorsque, de ce domicile, on les appelle au secours. A cette opération assisteront un représentant de la municipalité et deux citoyens requis à cet effet, sauf dans le cas d'appel au secours.

Les agents de la force publique qui se rendront coupables d'infraction à ces prescriptions seront punis pour violation de domicile.

ART. 12.

La liberté de religion et de conscience est garantie. Les confessions admises sont égales devant la loi et peuvent exercer publiquement leur culte.

La jouissance des droits civils et politiques est indépendante de l'exercice de la religion. Nul ne peut se libérer de ses devoirs et obligations civils et militaires en se fondant sur les prescriptions de sa religion.

Sont admises toutes les religions qui, dans n'importe

quelle partie du royaume, ont obtenu la reconnaissance légale. Les autres religions ne peuvent être admises que par la loi. Les religions admises et reconnues règlent d'une façon autonome leurs affaires intérieures et gèrent leurs legs et fonds dans les limites de la loi.

Nul n'est tenu de pratiquer publiquement sa religion. Nul n'est tenu de participer aux actes, cérémonies, pratiques et exercices religieux, sauf en ce qui concerne les fêtes et cérémonies de l'Etat, et, dans les cas réglés par la loi, les personnes assujetties à l'autorité paternelle, tutélaire et militaire.

Les religions admises et reconnues peuvent entretenir des relations avec leur chef religieux suprême, même en dehors des frontières de l'Etat, dans la mesure où l'exigent les prescriptions spirituelles de certaines religions. Le régime de ces relations sera réglé par la loi.

Dans la mesure où des ressources sont prévues par le budget de l'Etat pour les cultes, elles doivent être réparties entre les différentes confessions admises et reconnues, au prorata du nombre de leurs fidèles et selon leurs besoins réels justifiés.

Les ministres des cultes ne doivent pas mettre leur autorité spirituelle au service d'intérêts de partis, soit dans les temples, soit par des écrits de caractère religieux, ou autrement dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

ART. 13

La presse est libre.

Aucune mesure préventive ne peut être prise pour empêcher la publication, la vente et la diffusion d'écrits et de jour-

naux. La censure ne peut être établie qu'en temps de guerre ou de mobilisation et uniquement dans les cas prévus d'avance par la loi. Sont interdites la diffusion et la vente de journaux et imprimés contenant : des outrages à l'adresse du Souverain ou des membres de la famille royale, des Chefs d'Etat étrangers, de l'Assemblée nationale; des appels directs aux citoyens pour changer par la force la Constitution ou les lois du pays; de graves atteintes à la morale publique. Mais dans ce cas, l'autorité est tenue, dans les vingt-quatre heures qui suivent la saisie, de transmettre les objets saisis au tribunal qui doit, également dans les vingt-quatre heures, confirmer ou annuler la saisie.

Dans le cas contraire, la saisie sera considérée comme levée. Les tribunaux réguliers statuent sur les dommages-intérêts, indépendamment du jugement du tribunal sur l'annulation de la saisie.

Sont responsables pour les délits de presse : l'auteur, le rédacteur, l'imprimeur, l'éditeur, le propriétaire et le distributeur. Une loi spéciale sur la presse déterminera l'étendue et les modalités des responsabilités de ces personnes dans les délits commis. Tout délit de presse sera jugé par le tribunal ordinaire.

ART. 14.

Les citoyens ont le droit de s'associer, de se réunir et de se concerter. Des prescriptions plus détaillées à cet égard seront édictées par la loi. On ne peut venir en armes aux réunions. Les

réunions en plein air doivent être annoncées à l'autorité compétente au moins vingt-quatre heures à l'avance.

Les citoyens ont le droit de s'associer pour des fins non punissables par la loi.

ART. 15.

Les citoyens ont le droit de pétition. Les pétitions peuvent être signées d'une ou de plusieurs personnes, ainsi que de toute personne morale. Elles peuvent être adressées à toutes les autorités sans distinction.

ART. 16.

L'art et la science sont libres; ils jouissent de la protection et de l'appui de l'Etat.

L'enseignement universitaire est libre.

L'enseignement relève de l'Etat.

Dans tout le pays, il repose sur la même base, s'adaptant au milieu auquel il est destiné.

Toutes les écoles doivent donner l'éducation morale et développer la conscience civique dans un esprit d'unité nationale et de tolérance religieuse.

L'enseignement primaire relève de l'Etat; il est général et obligatoire.

L'enseignement religieux est donné au gré des parents ou du tuteur, séparément, suivant les confessions et en accord avec leurs principes.

Les écoles professionnelles sont instituées selon les besoins des professions.

L'enseignement officiel est donné sans frais d'inscription, sans taxe scolaire ni autre.

La loi réglera les conditions auxquelles peuvent être autorisées les différentes catégories d'écoles privées.

Tous les établissements d'éducation sont placés sous le contrôle de l'Etat.

L'Etat favorisera l'œuvre de l'instruction nationale.

Les minorités d'autres races et langues auront leur enseignement primaire, dans leur langue maternelle aux conditions que la loi prescrira.

ART. 17.

Le secret des lettres et des communications télégraphiques et téléphoniques est inviolable, sauf dans le cas d'instruction criminelle, de mobilisation ou de guerre.

Ceux qui violeront le secret des lettres, des communications télégraphiques ou téléphoniques seront punis suivant la loi.

ART. 18.

Tout citoyen, qui a été victime d'un délit commis par un fonctionnaire de l'Etat ou des corps autonomes dans l'exercice de ses fonctions, a le droit de porter plainte au tribunal, directement et sans autorisation de personne.

Des prescriptions spéciales sont applicables aux ministres, aux juges et aux soldats sous les drapeaux.

L'Etat ou le corps autonome est responsable devant les tribunaux réguliers des dommages causés aux citoyens par l'exer-

cice irrégulier des fonctions de leurs organes. Ces organes sont responsables envers l'Etat ou le corps autonome.

Le recours en indemnité se prescrit par neuf mois.

ART. 19.

Toutes les fonctions dans toutes les branches de l'administration officielle sont également accessibles, sous les conditions légales, à tous les citoyens d'origine ainsi qu'aux citoyens naturalisés qui sont de la nationalité serbe-croate-slovène.

Les autres citoyens naturalisés ne peuvent être admis au service de l'Etat que s'ils ont dix ans de résidence dans le Royaume; cependant, ils pourront l'être plus tôt, sur approbation spéciale du Conseil d'Etat, après demande motivée du ministre compétent.

ART. 20...

Tout citoyen jouit de la protection de l'Etat dans les Etats étrangers. Il est libre de renoncer à sa nationalité après avoir satisfait à toutes ses obligations envers l'Etat.

L'extradition des citoyens est interdite.

ART. 21.

Tout citoyen doit se soumettre aux lois, servir les intérêts de la communauté nationale, défendre sa patrie et supporter les impôts selon ses capacités économiques et les prescriptions de la loi.

TROISIEME PARTIE

Prescriptions sociales et économiques.

ART. 22.

L'Etat veille à ce que, à tous les citoyens, soit assurée la même possibilité de se préparer aux travaux économiques pour lesquels ils se sentent attirés. A cet effet, l'Etat organisera l'éducation professionnelle et l'assistance permanente, pour leur éducation, aux enfants pauvres et doués.

ART. 23.

Le travail est sous la protection de l'Etat.

Les femmes et les mineurs doivent être l'objet d'une protection spéciale dans les travaux nuisibles à leur santé.

La loi édicte des mesures spéciales pour la sécurité et la protection des ouvriers et elle règle la journée de travail, dans toutes les entreprises.

ART. 24.

Le produit du travail intellectuel est la propriété de son auteur; il jouit de la protection de l'Etat.

ART. 25.

La liberté de passer des contrats dans les rapports économiques est reconnue dans la mesure où elle n'est pas en opposition avec l'intérêt social.

ART. 26.

Dans l'intérêt de la collectivité et sur la base de la loi l'Etat a le droit et le devoir d'intervenir dans les rapports économiques entre citoyens dans un esprit de justice et en vue d'écarter les conflits sociaux.

ART. 27.

L'Etat s'occupe : 1° de l'amélioration des conditions hygiéniques générales et sociales qui influent sur la santé nationale; 2° de la protection spéciale des mères et des enfants en bas âge; 3° de la préservation de la santé de tous les citoyens; 4° de la lutte contre les maladies contagieuses aiguës ou chroniques ainsi que contre l'abus de l'alcool; 5° de l'assistance médicale gratuite et de la fourniture gratuite des médicaments et autres moyens de préservation de la santé nationale aux citoyens pauvres.

ART. 28.

Le mariage est sous la protection de l'Etat.

ART. 29.

L'Etat assiste matériellement l'organisation coopérative nationale. Il assiste de même matériellement les autres associations nationales économiques qui ne travaillent pas pour un gain. A égalité de conditions, dans les affaires qui sont du domaine de leur activité, la préférence sera donnée à ces coopératives et

autres associations économiques de même nature, ou à leurs fédérations, sur les autres entreprises privées.

Une loi sur les coopératives sera faite et rendue applicable à tout le pays.

ART. 30.

Une législation spéciale réglementera les assurances agricoles.

ART. 31.

Une loi spéciale réglementera les assurances ouvrières en cas d'accident, maladie, chômage, incapacité au travail, vieillesse et mort.

ART. 32.

Les invalides, orphelins de guerre et veuves de guerre, ainsi que les parents des militaires qui sont tombés ou décédés pendant la guerre, si ces derniers sont pauvres et incapables de travailler, bénéficient de la protection spéciale et du secours de l'Etat en témoignage de gratitude.

Une loi réglera la question de la réadaptation des invalides au travail et de l'éducation des orphelins de guerre pour le travail et la vie.

ART. 33.

Le droit des ouvriers à s'organiser pour améliorer les conditions du travail est garanti.

ART. 34.

On accordera une attention spéciale à la pêche maritime et aux intérêts maritimes.

Une loi spéciale réglera les assurances pour les personnes de profession maritime, en cas de maladie, invalidité, vieillesse et mort.

ART. 35.

L'Etat s'occupe de l'établissement et de l'entretien de tous les moyens de communication partout où l'exigent ses intérêts généraux.

ART. 36.

L'usure sous toutes ses formes est interdite.

ART. 37.

La propriété est garantie. De la propriété découlent des obligations. L'usage de la propriété ne doit pas nuire aux intérêts de la collectivité. La contenance, l'étendue et la délimitation de la propriété privée sont réglées par la loi.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est admise, sur la base de la loi, moyennant une indemnité équitable.

ART. 38.

Les fidéicommiss sont abolis.

Les fondations ayant une destination d'intérêt général sont reconnues. Une loi réglera les cas dans lesquels le but et

l'objet de la fondation pourront être modifiés d'après les changements de circonstances survenus.

ART. 39.

Une loi sur l'impôt successoral doit assurer à l'Etat une participation dans l'héritage en tenant compte du degré de parenté entre l'héritier et le *de cujus* ainsi que de la valeur de l'héritage.

ART. 40.

La réquisition des moyens de transport et autres objets pour les besoins de l'armée ne peut se faire que contre une indemnité équitable.

ART. 41.

Les grands domaines forestiers privés sont expropriés d'après la loi et deviennent propriété de l'Etat ou des corps autonomes. La loi déterminera la mesure dans laquelle de grands domaines forestiers peuvent devenir la propriété d'autres corps publics existants ou à former.

Les terrains véritablement forestiers dont le boisement est exigé par des raisons de climat ou de culture deviennent également, d'après la loi sur l'expropriation, la propriété de l'Etat ou des corps autonomes, dans la mesure où ce boisement ne peut pas être effectué autrement.

Les grands domaines forestiers que l'autorité étrangère avait donnés à certaines personnes deviennent, d'après la loi, la propriété de l'Etat ou de la commune, sans aucune indemnité

pour ces personnes. La loi forestière réglera les conditions dans lesquelles les cultivateurs et les travailleurs dont l'agriculture est l'occupation accessoire pourront utiliser les coupes de bois pour la construction et pour le chauffage et faire paître leur bétail dans les forêts de l'Etat et des corps autonomes.

ART. 42.

Les rapports féodaux sont considérés comme juridiquement abolis à compter du jour de l'affranchissement de la domination étrangère. Si, avant cette date, des injustices ont été commises dans la suppression des rapports féodaux ou dans leur transformation en rapports de droit civil, la loi doit redresser ces injustices.

Les kmètes (tchivtchis) et les cultivateurs qui travaillent la terre dans les mêmes conditions que les kmètes sont confirmés libres propriétaires des terres qu'ils détiennent; ils ne payent de ce chef aucune indemnité et seront inscrits au registre de la propriété foncière.

ART. 43.

L'expropriation des grandes propriétés foncières et leur partage entre ceux qui travaillent la terre seront réglés par la loi. La loi déterminera de même la nature de l'indemnité qui sera allouée pour les grands domaines qui ont appartenu aux membres des anciennes dynasties étrangères ni pour ceux dont la domination étrangère a fait don à certaines personnes.

Le peuplement se fera de préférence par les soins de coopératives de peuplement librement organisées; on veillera à ce

que les colons soient pourvus des moyens indispensables au succès de la production.

Lors du peuplement et du partage des terres expropriées, la préférence devra être donnée aux soldats nécessiteux qui combattirent pour la libération des Serbes, Croates et Slovènes et à leurs familles..

La loi déterminera le maximum de la propriété foncière, ainsi que les cas dans lesquels un minimum de terre ne pourra être aliéné.

ART. 44.

Un Conseil économique est institué pour l'élaboration d'une législation sociale et économique. La loi déterminera les prescriptions détaillées relatives à la composition et à la compétence de ce Conseil.

QUATRIEME PARTIE

Les Pouvoirs de l'Etat.

ART. 45.

Tous les pouvoirs de l'Etat s'exercent d'après les prescriptions de cette Constitution.

ART. 46.

Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Roi et l'Assemblée nationale.

ART. 47.

Le pouvoir exécutif appartient au Roi qui l'exerce par ses ministres responsables, selon les prescriptions de cette Constitution.

ART. 48.

Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux. Leurs arrêts et sentences sont rendus et exécutés au nom du Roi et en vertu de la loi.

CINQUIEME PARTIE

Le Roi.

ART. 49.

Le Roi sanctionne et promulgue les lois. Il nomme les fonctionnaires de l'Etat et confère les grades militaires conformément aux dispositions de la loi.

Le Roi est le chef suprême de toutes les forces militaires. Il confère les ordres et autres distinctions.

ART. 50.

Le Roi a le droit d'amnistie pour les délits politiques et militaires. L'amnistie annule les conséquences juridiques du fait criminel, mais elle ne saurait porter atteinte aux droits des particuliers à une indemnité. L'amnistie peut être accordée avant l'ouverture de la procédure pénale, au cours de cette procédure

et après le jugement définitif; l'amnistie est générale ou individuelle.

Les ministres ne peuvent être amnistiés qu'avec l'assentiment préalable de l'Assemblée nationale, mais cette amnistie ne peut dans aucun cas avoir lieu avant le jugement.

Le Roi a le droit de grâce. Il peut remettre complètement, réduire ou atténuer la peine prononcée.

Le droit de grâce, pour les infractions qui ne sont punissables que sur la plainte des particuliers, sera réglementé par la loi sur la procédure criminelle.

ART. 51.

Le Roi représente l'Etat dans toutes ses relations avec les Etats étrangers. Il déclare la guerre et conclut la paix. Si le pays n'est pas attaqué ou n'est pas l'objet d'une déclaration de guerre de la part d'un autre Etat, le consentement préalable de l'Assemblée nationale est nécessaire pour déclarer la guerre.

Si la guerre est déclarée au pays, ou s'il est attaqué, l'Assemblée nationale doit être immédiatement convoquée.

ART. 52.

Le Roi convoque l'Assemblée nationale en session ordinaire ou extraordinaire.

Il ouvre et clôt personnellement les sessions, par un discours du trône, ou par l'organe du Conseil des Ministres au moyen d'un message ou d'un décret.

Le discours du trône, le message ou le décret sont contre-signés de tous les ministres.

Le décret qui clôt les séances d'une session contiendra toujours l'ordre relatif à la date de la session suivante.

Le Roi peut, à tout moment, selon les besoins de l'Etat, convoquer l'Assemblée nationale lorsqu'elle s'est ajournée.

Le Roi a le droit de dissoudre l'Assemblée nationale, mais le décret de dissolution doit contenir l'ordre relatif aux nouvelles élections dans un délai de trois mois au plus tard, avec l'ordre de convocation de l'Assemblée nationale dans un délai maximum de quatre mois à dater du jour de la dissolution de l'Assemblée. Le décret de dissolution de l'Assemblée nationale est contresigné de tous les ministres.

ART. 53.

Le Roi ne peut être en même temps chef d'un autre Etat sans l'assentiment de l'Assemblée nationale.

Si le Roi, contrairement à cette prescription, accepte la couronne d'un autre Etat, il doit être considéré comme ayant renoncé au trône du royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

ART. 54..

Aucun acte du pouvoir royal n'est valable et exécutoire s'il ne porte le contreseing du ministre compétent. Le ministre compétent répond pour tous les actes du Roi, oraux ou écrits, contresignés ou non, ainsi que pour toutes ses actions de caractère politique.

Le ministre de la guerre et de la marine est responsable de tous les actes du Roi en sa qualité de commandant suprême de l'armée.

ART. 55.

Le Roi et l'Héritier du trône sont majeurs à dix-huit ans révolus.

La personne du Roi est inviolable. On ne peut le rendre responsable ni exercer une poursuite contre lui. Cette disposition ne s'étend pas aux biens privés du Roi.

ART. 56.

Pierre I^{er} Karageorgevitch règue dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Son successeur sera l'héritier du trône Alexandre, puis la descendance mâle de celui-ci issue du mariage légitime, dans l'ordre de primogéniture.

Si le Roi n'a pas de successeur mâle, il désignera son héritier dans la ligne collatérale, avec l'assentiment de l'Assemblée nationale. Pour cette décision, la moitié plus un du nombre total des membres de l'Assemblée nationale est nécessaire.

ART. 57.

La Maison royale se compose de la Reine épouse du Roi, des ascendants vivants et des descendants en ligne directe avec leurs épouses, des frères germains du Roi et de leur descendants avec leurs épouses, des sœurs du Roi régnant. Les rapports et le rang des membres de la Maison royale seront réglés par un statut qui sera légalisé. Aucun membre de la Maison royale ne peut être ministre ni membre de l'Assemblée nationale.

ART. 58.

Le Roi prête devant l'Assemblée nationale le serment suivant : « Moi (nom), au moment de monter sur le trône du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et de recevoir le pouvoir royal, je jure devant Dieu tout-puissant de maintenir l'unité nationale, l'indépendance de l'Etat et l'intégrité de son territoire, ainsi que de garder intacte la Constitution; de régner aux termes de cette Constitution et des lois et d'avoir toujours devant les yeux et dans toutes mes aspirations le bien du peuple. Qu'aïnsi Dieu me soit en aide! Amen. »

ART. 59.

Le Roi réside en permanence dans le pays. S'il est nécessaire qu'il s'absente pour peu de temps du pays, l'Héritier du trône le remplace de droit. Si l'Héritier n'est pas majeur ou s'il est empêché, le Roi sera remplacé par le Conseil des Ministres. Le remplacement s'effectue aux termes des instructions que le Roi donne dans les limites de la Constitution. Les mêmes dispositions sont applicables au cas d'une maladie du Roi, si cette maladie n'entraîne pas une incapacité permanente.

Pendant l'absence du Roi ou de l'Héritier du trône, le Conseil des Ministres n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée nationale.

Le remplacement par le Conseil des Ministres peut durer six mois au maximum. Passé ce délai, les prescriptions constitutionnelles sur la Régence entrent en vigueur.

SIXIEME PARTIE

La Régence.

ART. 60.

Le pouvoir royal est exercé par une Régence : 1° lorsque le Roi est mineur; 2° lorsque, en raison d'une maladie mentale ou physique, il se trouve incapable d'une façon permanente d'exercer le pouvoir royal.

L'Assemblée nationale décide par un vote secret de l'organisation et de la fin de la Régence.

Lorsque le Conseil des Ministres estime que le cas se présente de l'incapacité du Roi, il en fait part à l'Assemblée nationale en lui communiquant l'avis de trois médecins pris dans les Facultés de médecine du pays. On procédera de la même façon lorsqu'il s'agira de l'Héritier du trône.

ART. 61.

L'exercice de la Régence appartient de droit à l'Héritier du trône s'il est majeur.

Si l'Héritier du trône, pour une des causes énumérées à l'article 60, ne peut pas exercer le pouvoir de la Régence, l'Assemblée nationale élit, par un vote secret, trois Régents du Royaume. Les Régents du Royaume sont élus pour quatre années. Passé ce délai, dans le cas où la Régence devrait être prorogée au moins une année, une nouvelle élection aura lieu. Si la Régence doit durer plus longtemps, l'élection se fera encore pour quatre années.

Les Régents ne peuvent être que Serbes, Croates ou Slovènes de naissance, citoyens du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, âgés d'au moins 45 ans et avoir une instruction supérieure.

Avant d'assumer les charges du pouvoir royal, les Régents prêteront serment à l'Assemblée nationale qui les a élus : à savoir qu'ils seront fidèles au Roi et qu'ils règneront selon la Constitution et les lois du pays.

ART. 62.

Si l'un des trois Régents est temporairement absent ou empêché, les deux autres Régents pourront expédier les affaires de l'Etat.

ART. 63.

Les Régents veilleront à l'éducation du Roi mineur.

Les tuteurs désignés par le testament du Roi géreront les biens du Roi mineur. Si le Roi défunt n'a pas désigné de tuteurs, les Régents les nommeront d'accord avec le Conseil d'Etat.

ART. 64.

En attendant l'élection des Régents, le Conseil des Ministres exercera temporairement et sous sa responsabilité le pouvoir royal.

ART. 65.

En cas de décès ou d'abdication du Roi, l'Héritier du trône, s'il est majeur, reçoit tout de suite le pouvoir et l'annonce par une proclamation au peuple. Dans un délai de dix

jours, il prête le serment prescrit devant l'Assemblée nationale. Si l'Assemblée nationale a été dissoute précédemment et que la nouvelle n'ait pas encore été élue, l'ancienne Assemblée nationale est convoquée.

ART. 66.

Si le Roi défunt ne laisse pas de descendance mâle, et que la Reine se trouve enceinte au moment de la mort du Roi, l'Assemblée nationale élit provisoirement des Régents qui exerceront le pouvoir royal jusqu'à l'accouchement. Avant l'élection des Régents, le gouvernement est tenu de soumettre à l'Assemblée nationale l'avis de trois médecins pris dans les Facultés de médecine du pays sur la grossesse de la Reine. Il sera procédé de même dans le cas où l'Héritier du trône mourrait laissant sa femme enceinte.

ART. 67.

Si, d'après les prescriptions de cette Constitution, le trône restait sans héritier, le Conseil des Ministres prendrait en mains le pouvoir royal et convoquerait sur-le-champ l'Assemblée nationale dans une session spéciale où l'on déciderait du trône.

ART. 68.

La liste civile du Roi est fixée par la loi. Cette liste, une fois fixée, ne peut être augmentée sans le consentement de l'Assemblée nationale, ni diminuée sans l'assentiment du Roi.

Les Régents, pendant l'exercice de leur charge, recevront de la Caisse de l'Etat la somme qui leur aura été assignée par l'Assemblée nationale au moment de l'élection.

SEPTIEME PARTIE

L'Assemblée nationale.

ART. 69.

L'Assemblée nationale est composée des députés élus librement par le peuple au suffrage universel, égal, direct et secret, avec représentation des minorités.

Il y aura un député élu par quarante mille habitants. Si l'excédent des habitants dans une circonscription électorale dépasse vingt-cinq mille, un député supplémentaire sera élu pour cette circonscription.

L'Assemblée nationale est élue pour quatre années. Des prescriptions détaillées touchant les élections seront déterminées par une loi.

ART. 70.

Le droit de vote appartient à tout citoyen de naissance ou naturalisé qui a vingt et un ans révolus.

Les officiers de l'armée active ou en disponibilité ainsi que les sous-officiers et les soldats sous les drapeaux ne peuvent ni exercer leurs droits d'électeurs ni être éligibles.

La loi statuera sur le suffrage des femmes.

ART. 71.

Perdent temporairement leur droit électoral : 1° les personnes qui ont été condamnées à la prison, tant qu'elles n'auront pas été réintégrées dans leurs droits; 2° celles qui ont été

condamnées à leur perte de leur dignité civique, pendant le temps de leur condamnation; 3° celles qui ont été déclarées en faillite; 4° celles qui sont en tutelle.

ART. 72.

Ne peuvent être élus députés à l'Assemblée nationale que les personnes qui jouissent de leurs droits électoraux, qu'elles figurent ou non sur les listes électorales. De tout député sont exigées les conditions suivantes : 1° qu'il soit ressortissant de naissance ou naturalisé du Royaume Serbe-Croate-Slovène. Le ressortissant naturalisé, s'il n'est pas de race serbe-croate-slovène, devra avoir été domicilié dans le Royaume au moins pendant dix ans à dater du jour de la naturalisation; 2° qu'il ait trente ans révolus; 3° qu'il parle et écrive la langue nationale.

Les députés ne peuvent pas être en même temps fournisseurs ou entrepreneurs de l'Etat.

ART. 73.

Les fonctionnaires de police, des finances et forestiers, ainsi que ceux de la Réforme Agraire, ne peuvent poser leur candidature que s'il ont résigné leurs fonctions un an avant le décret fixant les élections.

Les autres fonctionnaires investis de l'autorité publique ne peuvent poser leur candidature dans la circonscription électorale de leur ressort.

Les fonctionnaires élus représentants de la nation sont mis en disponibilité pendant la durée de leur mandat.

Les ministres en activité ou en disponibilité et les professeurs de l'Université peuvent poser leur candidature et garder leurs fonctions s'ils sont élus.

ART. 74.

Tout député représente la nation tout entière et non pas seulement ses électeurs.

Les électeurs ne peuvent donner, les députés ne peuvent accepter de mandat impératif.

Tout député prête serment de garder fidèlement la Constitution.

ART. 75.

L'Assemblée nationale se réunit dans la capitale, Belgrade, en session régulière, le 20 octobre de chaque année, si elle n'a pas été convoquée antérieurement en session extraordinaire par un décret du Roi.

Si, en cas de guerre, la capitale est transférée, l'Assemblée nationale se réunira dans la capitale provisoire.

La session régulière ne peut pas être clôturée avant que le budget de l'Etat ait été voté.

Pendant la guerre, l'Assemblée nationale doit siéger en permanence, hors le cas où elle en aura décidé autrement.

ART. 76.

L'Assemblée nationale vérifie les pouvoirs de ses membres et statue sur leur validité.

Elle se fixe son règlement intérieur.

ART. 77.

L'Assemblée nationale élit pour chaque session son bureau parmi ses membres.

ART. 78.

Les projets de lois sont présentés, après autorisation royale, par le Conseil des Ministres ou par les différents ministres.

Le droit de présenter une proposition de loi appartient à tout membre de l'Assemblée nationale.

ART. 79.

Le Roi conclut les traités avec les Etats étrangers, mais pour la ratification de ces traités l'approbation préalable de l'Assemblée nationale est nécessaire. Pour la ratification des conventions purement politiques, si elles ne vont à l'encontre ni de la Constitution ni des lois de l'Etat, l'approbation préalable de l'Assemblée nationale n'est pas nécessaire.

Une convention autorisant une armée étrangère à occuper le territoire du Royaume ou à le traverser n'est pas valable sans l'approbation préalable de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale peut, lorsque le besoin de l'Etat l'exige, autoriser par avance le Conseil des Ministres à édicter des mesures pour l'application immédiate de la convention proposée.

Le territoire de l'Etat ne peut être ni aliéné ni échangé sans l'approbation de l'Assemblée nationale.

ART. 80.

Le Roi promulgue les lois par un décret reproduisant la loi même votée par l'Assemblée nationale. Ce décret est contre-signé de tous les ministres. Le ministre de la Justice appose le sceau de l'Etat et assure la publication de la loi au *Journal officiel*.

La loi reçoit force obligatoire quinze jours après sa publication au *Journal officiel* si elle n'en a pas elle-même disposé autrement. Le jour de la publication au *Journal officiel* est inclus.

ART. 81.

L'Assemblée nationale a le droit d'enquête et d'investigation en matière électorale et dans les questions purement administratives.

ART. 82.

Tout membre de l'Assemblée nationale a le droit d'adresser des questions et interpellations aux ministres. Les ministres sont tenus de répondre dans le cours de la session et dans un délai fixé par le règlement.

ART. 83.

L'Assemblée nationale ne communique directement qu'avec les ministres.

ART. 84.

N'ont le droit de prendre la parole dans l'Assemblée nationale que les membres de celle-ci, les membres du Gouvernement et les commissaires du Gouvernement.

ART. 85.

L'Assemblée nationale peut valablement délibérer si un tiers des députés assiste à la séance.

La majorité des voix des députés présents est nécessaire pour la validité des décisions. Au cas où les voix se répartissent également, la proposition qui fait l'objet du vote est considérée comme repoussée.

ART. 86.

Aucune proposition de loi ne peut venir en discussion à l'Assemblée nationale avant d'avoir passé par le Comité compétent.

Le vote de l'Assemblée nationale est public; seules les élections se font au scrutin secret. Les votes ne peuvent être exprimés que personnellement.

Toute proposition de loi doit donner lieu à deux votes dans la même session de l'Assemblée nationale avant d'être définitivement adoptée.

ART. 87.

Un député ne peut jamais être rendu responsable par personne pour le vote qu'il a émis comme membre de l'Assemblée nationale.

Les députés ne répondent que devant l'Assemblée nationale, et d'après les prescriptions du règlement, de leurs déclarations et actes dans l'exercice de leur mandat soit aux séances de l'Assemblée nationale ou à celles des Comités, soit dans des missions ou fonctions spéciales dont ils ont été chargés par l'Assemblée.

ART. 88.

Sans autorisation de l'Assemblée nationale les membres de celle-ci ne peuvent en aucun cas être invités à répondre pour un délit quelconque par r'importe quelle autorité, ni privés de la liberté tant que dure leur mandat, sauf le cas de flagrant délit, criminel ou correctionnel. Toutefois, dans ce dernier cas, l'Assemblée nationale, si elle siège, est aussitôt avisée et donne ou refuse l'autorisation de continuer la procédure pendant la durée de la session.

L'immunité du député part du jour de son élection.

Si un citoyen devient député avant qu'une sentence exécutoire ait été prononcée contre lui pour une infraction, l'autorité qui enquête et instruit avisera l'Assemblée nationale, qui donnera ou refusera l'autorisation de continuer la procédure.

Un membre de l'Assemblée nationale ne peut être tenu de répondre que du fait pour lequel l'immunité a été levée.

ART. 89.

L'Assemblée nationale a le droit exclusif de maintenir l'ordre dans son sein par l'organe de son président. Aucune force armée ne peut être postée dans la cour ou dans le bâtiment de l'Assemblée nationale sans l'autorisation du président de celle-ci. De même, nul organe de l'Etat ne peut effectuer dans l'Assemblée nationale un acte d'autorité publique.

Nul ne peut entrer en armes dans l'Assemblée nationale en dehors des personnes qui réglementairement portent les armes et se trouvent de service à l'Assemblée.

HUITIEME PARTIE

Pouvoir exécutif.

ART. 90.

Tous les ministres forment le Conseil des Ministres qui est soumis directement au Roi. Le Roi nomme le président et les membres du Conseil des Ministres. Les ministres sont placés à la tête des différents ressorts de l'administration d'Etat.

Il peut y avoir aussi des ministres sans portefeuille.

On peut aussi instituer auprès des ministères, selon les besoins, des sous-secrétariats d'Etat pour une partie déterminée des affaires de leur ressort. Les sous-secrétaires d'Etat pris dans le sein de l'Assemblée ne perdent pas leur mandat.

Les ministres nomment les fonctionnaires subalternes de l'Etat aux termes des prescriptions de la loi.

Avant de prendre leurs fonctions, les ministres prêtent serment de fidélité à la Constitution et au Roi.

ART. 91.

Les ministres sont responsables vis-à-vis du Roi et de l'Assemblée nationale.

Le Roi et l'Assemblée nationale peuvent mettre en accusation les ministres pour infractions à la Constitution et aux lois du pays commises dans l'exercice de leurs fonctions. L'Etat est

responsable des dommages causés par les illégalités commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

ART. 92.

Un ministre peut être mis en accusation tant pendant la durée de ses fonctions que dans les cinq années qui suivent.

La proposition tendant à mettre un ministre en accusation doit être faite par écrit et énoncer les chefs d'accusation.

Lorsque l'accusation contre un ministre est portée par l'Assemblée nationale, la décision déférant celui-ci au Tribunal doit être prise à la majorité des deux tiers des membres présents.

ART. 93.

Le Tribunal d'Etat juge les ministres. Il est composé de six conseillers d'Etat et six juges à la Cour de Cassation, que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation tirent au sort chacun parmi leurs membres en séance plénière. Le président de la Cour de Cassation préside le Tribunal d'Etat.

Pour les infractions non prévues par le Code pénal, les peines seront déterminées par une loi sur la responsabilité des ministres.

Des prescriptions plus détaillées sur la responsabilité ministérielle seront contenues dans une loi spéciale.

ART. 94.

Le pouvoir exécutif peut édicter les règlements nécessaires à l'application des lois.

Il ne peut régler les rapports par des règlements ayant force de loi que sur la base d'une autorisation légale donnée distinctement pour chaque cas.

Les règlements ne doivent pas être en contradiction avec la Constitution ni avec la loi pour l'application de laquelle ils ont été édictés. Ils ne peuvent pas être non plus en contradiction avec l'autorisation légale sur la base de laquelle ils ont été prescrits.

L'Assemblée nationale peut, par une résolution, rendre inopérants, en totalité ou en partie, les règlements édictés en vertu d'une autorisation légale.

Les règlements doivent être publiés et reproduire chaque fois la loi sur la base de laquelle ils ont été édictés.

ART. 95.

L'Administration dans le Royaume s'exerce par les régions, les départements, les arrondissements et les communes.

La division en régions est fixée par la loi selon les conditions naturelles, sociales et économiques. La région ne peut compter plus de huit cent mille habitants.

Deux ou plusieurs régions de moindre étendue peuvent se réunir en une plus grande. Les assemblées régionales des régions intéressées prennent à cet égard la décision définitive. Toutefois la nouvelle région ne pourra pas compter plus de huit cent mille habitants.

A la tête de chaque région se trouve un grand joupán nommé par le Roi; il administre les affaires de l'Etat dans la région par les organes de l'Etat.

ART. 96.

Pour les affaires locales (communales, d'arrondissement et régionales) il est institué une autonomie locale (communale, d'arrondissement et régionale) organisée sur la base du principe électif.

Une loi spéciale sera faite sur l'administration et l'autonomie des villes.

Les organes spéciaux de l'autonomie s'occupent, selon les prescriptions de la loi, des affaires de caractère autonome.

Rentrent dans le ressort de l'administration autonome régionale :

1° Les finances régionales : a) établissement du budget régional; b) affectation des recettes régionales attribuées aux termes de la loi aux régions pour la couverture des dépenses régionales;

2° Les travaux publics régionaux et les prescriptions relatives aux constructions;

3° Le développement des intérêts économiques régionaux : agriculture, élevage, viticulture, culture fruitière et forestière pêche dans les lacs et les rivières, chasse et amélioration technique de l'agriculture;

4° L'administration des domaines régionaux;

5° La santé publique dans la région et le soin de toutes les institutions affectées à l'amélioration de l'état sanitaire dans la région;

6° L'accomplissement des obligations sociales dans la région;

- 7° Les institutions régionales de bienfaisance;
- 8° Les organismes de communications régionales;
- 9° La coopération au progrès de l'enseignement dans la région;
- 10° La coopération à l'enseignement professionnel dans la région;
- 11° La création et l'entretien des institutions d'épargne, secours mutuels et assurances;
- 12° L'émission d'avis, sur la demande du gouvernement, touchant les projets de loi qui ont trait à la région ainsi que toutes autres questions au sujet desquelles le gouvernement consulte l'administration autonome régionale.

D'autres attributions peuvent être dévolues légalement aux administrations régionales.

Si certaines des fonctions énumérées ne pouvaient être exercées par les moyens propres de la région, l'Etat, à la demande de l'Assemblée régionale et après décision de l'Assemblée nationale, fournira les moyens nécessaires ou assumera lui-même l'exercice de ces fonctions.

ART. 97.

Les unités autonomes ont leur budget annuel.

La gestion économique des unités autonomes est placée sous le contrôle du ministre des Finances et du Contrôle principal (Cour des Comptes) et sera réglée par une loi spéciale.

ART 98.

Les organes de l'administration régionale sont l'Assemblée régionale et le Comité régional.

L'Assemblée régionale et l'Assemblée d'arrondissement élisent leur président, qui dirige leurs séances; elles élisent le Comité régional et le Comité d'arrondissement.

La loi peut prévoir exceptionnellement des offices communs pour les mêmes services de l'Etat et de l'autonomie dans la région.

Le grand joupán est le chef suprême de l'administration générale de l'Etat dans la région, pour autant qu'il n'existe pas d'offices spéciaux pour des affaires propres de l'Etat et concernant une ou plusieurs régions.

La loi détermine les affaires de l'Etat qui sont réglées par le grand joupán après consultation du Comité régional.

Une loi spéciale réglera les détails de l'organisation et de la compétence des corps autonomes (commune, arrondissement et région).

ART. 99.

L'Assemblée régionale a le droit de décréter des règlements régionaux sur toutes les affaires de sa compétence. Le grand joupán promulgue les règlements régionaux.

Le grand joupán s'abstiendra de promulguer le règlement qu'il estime n'être pas fondé sur la Constitution et les lois. Dans ce cas, il transmettra ce règlement avec son avis au Conseil d'Etat, pour décision, et en informera le ministre compétent. Si le Conseil d'Etat trouve que le règlement n'est pas basé sur la

Constitution ou sur une autre loi, le règlement ne sera ni promulgué ni publié. Le Conseil d'Etat est tenu de rendre sa décision dans un délai de deux mois. S'il ne se prononce pas dans ce délai, le règlement deviendra exécutoire.

ART. 100.

Le Comité régional édicte les dispositions et instructions pour l'exécution des règlements régionaux.

ART. 101.

Le pouvoir administratif de l'Etat exerce un contrôle sur les affaires des autorités autonomes par l'organe du grand joupán et par des organes techniques spéciaux.

Le grand joupán a le droit de suspendre l'exécution de toute décision des organes autonomes qui ne serait pas fondée sur la Constitution, les lois ou les règlements régionaux. Un recours peut être porté contre la décision du grand joupán devant le Conseil d'Etat dans le délai légal. Si le Conseil d'Etat ne se prononce pas dans le délai maximum d'un mois à dater du jour de la réception, la décision devient exécutoire.

ART. 102.

Pour les litiges d'ordre administratif, les tribunaux administratifs sont institués. La loi déterminera leur siège, leur compétence et leur organisation.

ART. 103.

Le Conseil d'Etat est le Tribunal administratif suprême. Les membres du Conseil d'Etat sont nommés par le Roi, sur la proposition du président du Conseil des Ministres, de la façon suivante : une moitié du Conseil est nommée par le Roi sur une liste double de candidats proposés par l'Assemblée nationale ; l'autre moitié est élue par l'Assemblée nationale sur une liste double de candidats proposés par le Roi. Les vacances seront comblées dans des conditions déterminées par une loi spéciale qui peut s'écarter du principe posé ci-dessus.

Seuls peuvent être nommés membres du Conseil d'Etat les hauts fonctionnaires de l'Etat et les intellectuels qui ont fait des études universitaires et passé dix années au service de l'Etat ou mis pendant la même période leur activité au service de la collectivité.

Deux tiers au moins des conseillers d'Etat doivent être en possession d'un diplôme certifiant qu'ils ont terminé leurs études dans une Faculté de droit.

Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent être relevés de leurs fonctions, appelés à un autre poste dans les services de l'Etat ou mis à la retraite qu'en vertu d'un jugement du Tribunal. Toutefois, lorsqu'ils ont soixante-dix ans révolus ou sont mis par la maladie dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions, ils doivent être mis à la retraite.

Le Conseil d'Etat a les attributions suivantes :

1^o Comme tribunal administratif suprême, il statue sur les litiges de caractère administratif. Les recours formés contre

les décrets et décisions ministériels sont jugés en première et dernière instance par le Conseil d'Etat;

2° En qualité d'organe de l'administration suprême de l'Etat, il statue sur les actes de caractère administratif qui réclament son approbation selon les lois spéciales;

3° Il exerce un pouvoir de contrôle sur les unités autonomes suivant les prescriptions de la loi;

4° Il statue sur les conflits de compétence entre les autorités administratives de l'Etat, ainsi que sur les conflits de compétence entre les autorités de l'Etat et les autorités autonomes;

5° Il statue également sur les autres affaires dont la loi lui attribue la compétence.

Des prescriptions plus détaillées sur la composition, la compétence et la procédure du Conseil d'Etat seront apportées par une loi spéciale.

ART. 104.

Les services de l'Etat sont institués d'après les prescriptions de la loi.

ART. 105.

La loi réglera les conditions dans lesquelles seront nommés les fonctionnaires.

ART. 106.

Les emplois dans le service de l'Etat, les droits et les devoirs, les appointements et les pensions des fonctionnaires de

l'Etat dans toutes les branches sont fixés par la loi sur les fonctionnaires.

ART. 107.

Les agents de l'Etat sont les organes de l'intégralité de l'Etat; ils sont tenus de travailler dans l'intérêt général.

Seront punis par la loi les agents de l'Etat qui useront de leur autorité ou de leur situation au profit des intérêts de partis, ainsi que les chefs qui utiliseront dans le même but leur influence sur les agents de l'Etat.

ART. 108.

Le fonctionnaire auquel la loi assure la stabilité de son emploi ne peut pas être destitué contre sa volonté sans un jugement d'un tribunal pénal de droit commun ou d'un tribunal disciplinaire.

NEUVIEME PARTIE

Pouvoir judiciaire.

ART. 109.

Les tribunaux sont indépendants. En rendant la justice ils ne sont assujettis à aucune autorité mais jugent selon les lois.

Les tribunaux et les compétences judiciaires ne peuvent être institués que par la loi. On ne peut, dans aucun cas, instituer de tribunaux extraordinaires ni de commissions d'enquête.

Les affaires musulmanes de famille et de succession sont jugées par des juges chériates d'Etat.

ART. 110.

Il existe pour tout le Royaume une seule Cour de Cassation dont le siège est à Zagreb.

La Cour de Cassation est qualifiée pour connaître des conflits de compétence entre l'autorité administrative, civile ou militaire, et l'autorité judiciaire. Elle connaît également des conflits de compétence entre les tribunaux administratifs et les tribunaux de droit commun.

ART. 111.

La nomination des juges à la Cour de Cassation et à la Cour d'appel, ainsi que celle des présidents des tribunaux de première instance, est faite par décret royal, sur la proposition du Ministre de la Justice, entre les candidats choisis par un corps électoral dont la composition sera déterminée par la loi.

ART. 112.

Les juges de tous les tribunaux sont inamovibles. Le juge ne peut être destitué ni déplacé ni éloigné de sa fonction pour aucune raison contre sa volonté, sans une décision d'un tribunal de droit commun ou un arrêt disciplinaire de la Cour de Cassation. Un juge ne peut être mis en accusation pour l'exercice de sa fonction judiciaire sans approbation de la Cour d'Appel

compétente. Pour les membres des tribunaux supérieurs cette approbation est donnée par la Cour de Cassation.

Un juge ne peut être déplacé qu'avec son consentement.

Il peut rester en fonctions jusqu'à soixante-cinq ans révolus, les présidents de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel jusqu'à soixante-dix ans révolus. Avant ce terme, il ne peut être mis à la retraite que sur sa demande écrite, ou s'il est affaibli physiquement ou mentalement au point de ne pouvoir exercer sa fonction. Dans ce dernier cas, la décision touchant sa mise à la retraite est prise par la Cour de Cassation.

DIXIEME PARTIE

Finances et domaine de l'Etat.

ART. 113.

L'Assemblée nationale approuve chaque année le budget de l'Etat qui n'est valable que pour une seule année.

Le budget doit être soumis à l'Assemblée nationale un mois au plus tard après sa réunion. En même temps que le budget, le compte définitif du budget du dernier exercice est soumis à la vérification et à la ratification de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale ne peut pas élever les crédits proposés, mais elle peut les réduire ou les rejeter.

Le budget est approuvé par chapitres.

La loi réglera le mode de formation et exécution du budget.

Les reliquats d'un chapitre budgétaire ou d'une année budgétaire ne peuvent pas être employés à combler les déficits d'un autre chapitre ou d'une autre année budgétaire sans l'approbation de l'Assemblée nationale.

ART. 114.

L'Assemblée nationale, avant d'approuver le budget qui lui est soumis, peut voter des douzièmes pour un ou plusieurs mois. Si l'Assemblée nationale a été dissoute avant d'avoir statué sur le budget, le budget de l'exercice précédent est prorogé par décret pour quatre mois au maximum.

ART. 115.

Les impôts et les contributions générales de l'Etat ne sont institués que par la loi.

L'Assemblée nationale statue sur les emprunts de l'Etat. Le Gouvernement est tenu de soumettre à l'Assemblée nationale le compte rendu exact et approuvé par le Contrôle principal, établissant que les contrats d'emprunt ont été conclus et exécutés conformément à la loi.

ART. 116.

L'obligation de payer l'impôt est générale; toutes les contributions de l'Etat sont les mêmes pour le pays entier.

L'impôt est payé d'après la capacité du contribuable; et il est progressif.

Le Roi et l'Héritier du trône payent l'impôt de l'Etat sur leurs biens privés.

Aucune assistance permanente ou provisoire, aucun don ou récompense ne peuvent être accordés de la caisse de l'Etat, s'ils ne sont basés sur la loi.

ART. 117.

Le Ministre des Finances administre le patrimoine de l'Etat, dans la mesure où les lois n'en disposent pas autrement.

Une loi spéciale réglementera le mode d'aliénation des biens de l'Etat.

Le droit de monopole appartient à l'Etat.

Les mines, les eaux, les sources minérales et les forces naturelles sont la propriété de l'Etat.

Une loi spéciale réglera les modes de concessions minières, industrielles ou autres.

ART. 118.

Le Contrôle principal fonctionne en qualité de tribunal suprême des Comptes pour la vérification des comptes de l'Etat et le contrôle de l'exécution des budgets de l'Etat et des régions.

L'Assemblée nationale élit le président et les membres du Contrôle principal sur une liste de candidats dressée par le Conseil d'Etat et qui comprend deux fois plus de candidats qu'il n'y a de places vacantes.

Le Président et la moitié des membres du Contrôle principal doivent être des juristes. Les autres membres doivent avoir été ministres des Finances ou avoir servi comme titulaires pendant dix années dans le ressort des Finances.

Le président et les membres du Contrôle principal jouissent de la même inamovibilité que les membres du Conseil d'Etat.

Des prescriptions plus détaillées sur la composition, la compétence et la procédure du Contrôle principal seront contenues dans une loi spéciale.

La loi déterminera les cas dans lesquels un recours contre la décision du Contrôle principal pourra être porté devant la Cour de Cassation.

Le Contrôle principal vérifie, redresse et apure les comptes de l'administration générale et de tous comptables des deniers publics. Il veille à ce qu'aucune dépense n'excède les prévisions budgétaires et à ce qu'aucun virement ne soit fait d'un chapitre budgétaire à un autre. Il clôt les comptes de toutes les administrations de l'Etat et doit réunir toutes pièces de justification et tous renseignements.

Les comptes définitifs de l'Etat sont soumis à la décision de l'Assemblée nationale avec les observations du Contrôle principal, dans le délai d'une année au maximum à compter de la clôture de chaque exercice budgétaire.

ONZIEME PARTIE

Armée.

ART. 119.

Le service militaire est général aux termes de la loi. L'organisation et les effectifs de l'armée et de la marine sont fixés par la loi. Le Roi détermine par un règlement sur la proposition du Ministre de la Guerre et de la Marine la formation des unités dans le cadre prescrit par la loi. Le budget fixe chaque année les effectifs de l'armée à maintenir sous les drapeaux.

ART. 120.

Les tribunaux militaires sont indépendants. En rendant la justice ils ne sont assujettis à aucune autorité mais jugent selon les lois.

Le juge du tribunal militaire d'appel est inamovible; mais l'inamovibilité des juges des tribunaux militaires de première instance sera réglée par la loi.

Le juge du tribunal militaire de première instance ne peut être mis en accusation pour l'exercice de ses fonctions judiciaires sans l'approbation du tribunal militaire d'appel; le juge d'appel ne peut être mis en accusation sans autorisation de la Cour de Cassation. Le juge du tribunal militaire d'appel ne

peut être déplacé que de son plein gré et en cas d'avancement à un rang plus élevé; et le juge d'un tribunal militaire de première instance peut l'être d'après les prescriptions de la loi.

La Cour de Cassation connaît en dernière instance des jugements des tribunaux militaires.

ART. 121.

Les infractions commises par des civils en compagnie de militaires seront jugées par les tribunaux civils, et, en temps de guerre, par les tribunaux militaires.

ART. 122.

Nul ne peut, passé l'âge de vingt ans, obtenir un emploi de l'Etat ou le conserver s'il n'a pas fait son service militaire ou s'il n'a pas été libéré conformément aux termes de la loi militaire.

ART. 123.

L'armée ne peut être employée au maintien de l'ordre à l'intérieur que sur la réquisition de l'autorité civile compétente.

ART. 124.

Une armée étrangère ne peut être prise au service de notre Etat et l'armée de notre Etat ne peut être mise au service d'un Etat étranger, sans approbation préalable de l'Assemblée nationale.

DOUZIEME PARTIE

Modifications à la Constitution.

ART. 125.

L'Assemblée nationale décide avec le Roi des modifications à apporter à la Constitution.

ART. 126.

La proposition tendant à introduire une modification ou addition dans la Constitution ne peut émaner que du Roi ou de l'Assemblée nationale.

Une proposition de ce genre doit mentionner expressément tous les points de la Constitution qui devraient être modifiés ou complétés.

Si la proposition est faite par le Roi, il la communiquera à l'Assemblée nationale; puis l'Assemblée nationale devra être immédiatement dissoute et une nouvelle Assemblée convoquée au plus tard dans le délai de quatre mois.

Si la proposition émane de l'Assemblée nationale, il sera statué suivant le mode prévu pour les résolutions sur les projets de loi et à la majorité des trois cinquièmes du total des membres de l'Assemblée.

Lorsque la proposition aura été adoptée de cette façon, l'Assemblée nationale sera dissoute; une nouvelle Assemblée sera convoquée dans un délai de quatre mois au maximum à dater du jour de l'adoption de la proposition.

Dans un cas comme dans l'autre, l'Assemblée nationale ne peut statuer que sur les modifications et additions à la Constitution contenues dans la proposition sur la base de laquelle elle a été convoquée.

L'Assemblée nationale se prononce à la majorité de la moitié plus un du total de ses membres.

ART. 127.

L'Assemblée nationale peut, par une loi spéciale, suspendre temporairement, en cas de guerre ou de mobilisation, pour tout le territoire de l'Etat, et en cas d'insurrection armée, pour une partie de ce territoire, les droits suivants des citoyens : le droit d'association, le droit de réunion, le droit de se concerter, la liberté de déplacement, l'inviolabilité du domicile, de la correspondance et des communications télégraphiques. De la même façon, des limites peuvent être apportées à la liberté de la presse, au cas d'une insurrection armée, dans la partie de l'Etat que cette insurrection affecte.

TREIZIEME PARTIE

Dispositions transitoires.

ART. 128.

A la première réunion de l'Assemblée nationale après la promulgation de la Constitution, l'Héritier du trône Alexandre, en qualité de représentant du Roi Pierre I^{er}, aux termes de l'article 58 de la Constitution, prêtera serment :

« Au nom de Sa Majesté Pierre I^{er}, je jure devant Dieu tout-puissant de garder intacte la Constitution, de régner d'après cette Constitution et d'après les lois, de maintenir l'unité nationale, l'indépendance de l'Etat et l'intégrité du territoire de l'Etat, d'avoir toujours devant les yeux le bien du peuple dans toutes mes aspirations et actions. Qu'ainsi Dieu me soit en aide! Amen. »

ART. 129.

Ensuite, les députés prêteront, en séance, devant le Président de l'Assemblée, le serment suivant :

« Moi (nom), je jure, devant Dieu tout-puissant et sur tout ce qui m'est de par la loi le plus sacré et, dans ce monde, le plus cher, de me conformer, dans l'exercice de mon mandat, à la Constitution et d'avoir toujours devant les yeux le bien du

Roi et du peuple ainsi que l'unité de l'Etat, en mon âme et conscience. »

ART. 130.

Les lois provisoires, règlements, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres et autres actes et décisions ayant une durée déterminée d'application et la valeur d'une loi, édictés entre le 1^{er} décembre 1918 et la promulgation de cette Constitution restent en vigueur comme lois jusqu'à ce qu'ils aient été abrogés ou modifiés. Dans le délai d'un mois à dater de la promulgation de cette Constitution, le Gouvernement est tenu de transmettre, à fin d'examen, au Comité législatif toutes les lois provisoires, tous les règlements, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres, ainsi que les autres actes et décisions ayant une durée déterminée d'application et la valeur d'une loi. Le Comité, partagé en sections correspondant aux différentes branches de l'administration de l'Etat, après les avoir examinés, dans un délai maximum de cinq mois, décidera en séance plénière de ceux qui doivent rester en vigueur sans modification, de ceux qui doivent être modifiés et de ceux qui sont à abroger. Les lois provisoires, règlements, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres, ainsi que les autres actes et décisions ayant une durée déterminée d'application et la valeur d'une loi qui n'auraient pas été soumis deviennent caducs. Les décisions du Comité seront promulguées comme lois. Les dispositions sur lesquelles le Comité n'aura pris aucune décision dans le délai prescrit continueront à être intégralement applicables tant qu'elles n'auront pas été remplacées par la voie législative régulière.

Ne peuvent être modifiés que par la voie législative toutes les lois provisoires, tous les règlements, ordonnances et décisions du Conseil des Ministres ayant la valeur d'une loi et se rapportant aux rapports agraires dans le pays, à la Banque nationale des Serbes, Croates et Slovènes, à la liquidation du moratorium, à la liquidation de la situation juridique créée par la guerre et à l'indemnisation des dommages de guerre, ainsi que le règlement sur l'emprunt et sur la procédure accélérée devant les tribunaux.

ART. 131.

En attendant les lois sur l'organisation des Ministères, le Conseil d'Etat, le Contrôle principal, le règlement intérieur du Conseil d'Etat et la responsabilité ministérielle, la législation correspondante du Royaume de Serbie sera provisoirement étendue à tout l'Etat avec les modifications et additions qui seront apportées suivant le mode prévu à l'article 133.

ART. 132.

En attendant qu'un nouveau statut soit fait en vertu de l'article 57 de cette Constitution, le statut prescrit par le Roi le 30 août 1909 et publié dans le *Journal officiel* le 26 février 1911 reste en vigueur.

ART. 133.

Pour unifier la législation et l'administration dans le pays, une procédure sommaire est instituée.

Tous les projets de loi qui ont pour objet l'unification de la législation et de l'administration, qu'ils soient présentés par le Gouvernement ou par des députés, seront adressés par la Présidence de l'Assemblée au Comité législatif.

Le rapport du Comité législatif est envoyé, aux fins de résolution, à l'Assemblée nationale avec la proposition adoptée par le Comité. L'Assemblée statue sur ces projets de loi par un seul vote nominal acceptant ou rejetant la totalité. Avant le vote, un représentant de chaque groupe parlementaire peut faire une courte déclaration.

Cette procédure sommaire pour l'unification de la législation et de l'administration dans le pays peut être appliquée pendant cinq années à dater de l'entrée en vigueur de la Constitution; mais ce délai peut être prorogé par la loi.

Tant que l'Assemblée constituante fonctionnera comme Assemblée législative, le Comité de Constitution exercera les fonctions de ce Comité législatif.

ART. 134.

Après l'entrée en vigueur de cette Constitution, les administrations provinciales actuelles seront maintenues provisoirement, ayant à leur tête un gouverneur nommé par le Roi sur la proposition du Ministre de l'Intérieur. Le gouverneur provincial administre la province par les chefs de section, sous le contrôle direct du Ministre de l'Intérieur, et en qualité d'organe des ministères compétents, sur la base des lois et décrets (ordonnances) en vigueur.

Les lois édictées après l'entrée en vigueur de cette Constitution ne peuvent conférer aux administrations provinciales de nouvelles attributions.

Le transfert graduel des affaires des administrations provinciales aux différents ministères et aux différentes régions selon les dispositions prévues par l'article 135 sera réglé par le Conseil des Ministres après audition du gouverneur provincial intéressé.

Pendant la durée de l'administration provinciale, les sections des différents ministères dans les provinces sont tenues de prendre l'avis du gouverneur provincial avant la décision ministérielle pour tous les projets de caractère général ou relatifs au personnel officiel.

Les parties ont le droit de recours devant le Conseil d'Etat dans les litiges administratifs sur lesquels l'administration provinciale provisoire se prononce en première et dernière instance. Conformément à cette tâche, le Conseil d'Etat prendra les dispositions nécessaires. Le litige administratif est celui qui s'élève entre un particulier ou une personne morale, d'un côté, et l'autorité administrative de l'autre, et n'existe que dans le cas où un ordre ou une décision de l'autorité administrative a porté atteinte aux droits d'un particulier ou d'une personne morale à l'encontre des prescriptions de la loi. Il s'ensuit que le litige n'existe pas là où la loi a laissé à l'administration provinciale provisoire ou à l'autorité administrative le soin de procéder, d'apprécier ou de décider l'affaire.

ART. 135.

Le Gouvernement est tenu de soumettre à la décision de l'Assemblée nationale, dans le délai de quatre mois, le projet de loi sur la division du territoire en régions et sur l'organisation des régions (articles 95 et 96), ainsi que sur le transfert des attributions de l'administration provinciale actuelle aux ministères et administrations régionales (article 134). Si l'Assemblée nationale ne se prononce pas sur ces lois dans le délai de trois mois, elles devront être votées conformément à l'article 133 sur l'unification de la législation et de l'administration dans le pays; dans le cas où, par cette procédure sommaire, ces lois ne seraient pas votées dans le délai suivant de deux mois, un décret royal devra ordonner que la division du territoire, avec la délimitation de l'administration provinciale, soit effectuée dans le sens des articles 95 et 96 de la Constitution. Ce décret ne pourra être modifié que par la voie législative. Si la division des territoires ne se fait ni d'après la première disposition du présent article, ni d'après la seconde, mais d'après la troisième, dans ce cas quatre régions devront être établies en Croatie et en Slavonie.

De même, si la division se fait par le décret prévu dans cet article, le Monténégro de 1913 avec le kotar des Bouches de Cattaro, sans les départements de Plevlié et Bielo Polié, seront considérés comme région et auront les attributions de la région selon la présente Constitution.

Par la loi sur la délimitation des régions, la Bosnie et l'Herzégovine seront divisées en régions dans leurs limites ac-

tuelles. Les départements en Bosnie et Herzégovine seront considérés comme régions jusqu'à ce que la loi en dispose. Une décision des assemblées régionales des régions intéressées prise à la majorité des deux tiers des voix pourra effectuer la fusion de ces régions dans les limites fixées par le troisième alinéa de l'article 95 de la Constitution. Différentes communes ou différents arrondissements peuvent se détacher de leur région et s'incorporer à une autre dans les limites actuelles de Bosnie-Herzégovine ou en dehors de ces limites, si leur représentation autonome y consent par une décision prise à la majorité des trois cinquièmes des voix et si cette décision est approuvée par l'Assemblée nationale.

Les départements (joupanies, okroujies) restent unité administrative de l'Etat tant qu'ils n'auront pas été supprimés par la loi. La loi déterminera leur compétence.

La liquidation de l'autonomie des départements se fera au profit de la région et des arrondissements dès que les régions seront organisées.

ART. 136.

En attendant la nouvelle loi sur les fonctionnaires, prévue par l'article 106 de la Constitution, les lois actuelles sur les droits et les devoirs des fonctionnaires restent en vigueur. La nouvelle loi devra contenir des dispositions transitoires en vue de la revision et de la répartition du personnel administratif, et elle devra être apportée dans un délai de deux ans à dater de l'entrée en vigueur de cette Constitution, délai dans lequel la revision du corps des fonctionnaires sera terminée.

ART. 137.

Les présidents des tribunaux ainsi que tous les juges dont l'inaMOVibilité est garantie par la Constitution ou par la loi sont maintenus dans leurs fonctions et charges au tribunal. Dans les territoires autres que l'ancien Royaume de Serbie, l'inaMOVibilité pour les différents juges peut être suspendue pendant un délai d'un an à compter du jour de la Constitution. Dans ce délai, le Ministre de la Justice organisera des commissions composées de juges des tribunaux supérieurs pour ces territoires, d'accord avec lesquelles il désignera nominativement les juges pour lesquels cette inamovibilité ne vaudra pas.

Il sera pourvu d'après les lois existantes aux vacances de présidents et de juges.

Les juges qui ont été ou seront nommés en vertu de la loi sur la façon de combler provisoirement les vacances de fonctionnaires pendant la guerre ou en vertu d'une autre loi ou règlement, à titre provisoire, sont tenus de passer l'examen de juges dans le délai d'un an et demi après l'entrée en vigueur de cette Constitution. Ceux qui ne l'auront pas fait dans le délai fixé seront relevés de leurs fonctions de juges.

La Cour de Cassation à Belgrade, la Table des Sept à Zagreb, le Tribunal suprême à Sarajevo, le Grand Tribunal à Podgoritsa et la section de la Cour de Cassation à Novi Sad fonctionneront comme actuellement et seront considérés comme des sections de la Cour de Cassation jusqu'à l'organisation d'une Cour de Cassation pour tout le pays.

ART. 138.

Peuvent être interdites la publication ou la diffusion des journaux et écrits imprimés qui provoquent la haine contre l'Etat comme entité, les discordes de race et de religion ou appellent indirectement les citoyens à changer par la force la Constitution et les lois du pays, à la condition qu'il ressorte d'une façon évidente de ces écrits qu'ils sont destinés à une provocation de ce genre. Les dispositions de l'article 13, alinéa 3, sur l'exécution des saisies sont également applicables dans ce cas. Lorsque des nécessités spéciales ne les exigeront plus, ces prescriptions pourront être supprimées par la loi.

ART. 139.

En attendant la loi relative aux concessions, conformément à l'article 117 de la Constitution, toutes les concessions accordées jusqu'au jour de la promulgation de la Constitution doivent être révisées de la manière prévue à l'article 133 de la Constitution. En ce qui concerne les concessions relatives à la coupe des forêts de l'Etat, les prix (taxes) fixés par la revision auront une valeur rétrospective à compter du 1^{er} décembre 1918.

ART. 140.

Lorsque cette Constitution entrera en vigueur, l'Assemblée constituante élue le 28 novembre 1920 se transformera en Assemblée législative ordinaire pour la durée prévue par la loi électorale pour l'Assemblée constituante.

ART. 141.

En attendant que, sur la base de cette Constitution, on fasse de nouvelles lois pour les élections des députés, la loi en vertu de laquelle les élections du 28 novembre 1920 ont eu lieu restera applicable, avec les modifications nécessaires pour la mettre en harmonie avec cette Constitution. Ces modifications seront apportées selon le mode prévu à l'article 133 de cette Constitution et entreront en vigueur quand elles auront obtenu la sanction royale.

Le Comité peut apporter les modifications nécessaires aux délais que cette loi prévoit; il est également autorisé à déterminer la façon dont sera effectuée la répartition des mandats sur les différentes listes de candidats, proportionnellement au nombre de voix.

QUATORZIÈME PARTIE

ART. 142.

La présente Constitution, avec ses dispositions transitoires, entrera en vigueur quand le Roi l'aura signée et elle aura force obligatoire quand elle aura été publiée au *Journal officiel*. A partir de ce jour toutes les dispositions juridiques qui lui seraient contraires cessent d'être valables.

Le Président du Conseil des Ministres et tous les ministres veilleront à l'exécution de cette Constitution.

Nous recommandons à notre ministre pour la préparation de l'Assemblée constituante et l'unification des lois de publier cette Constitution et à tous les ministres de veiller à son exécution; nous ordonnons aux autorités de s'y conformer et à tous et chacun de s'y soumettre.

(Suivent les signatures.)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Bibliographie</i>	7
<i>Préface</i>	11

PREMIERE PARTIE

L'action du Gouvernement serbe, à partir de 1914, pour l'unité nationale, la Déclaration de Corfou, la Déclaration de Genève, les conclusions du Conseil national et la proclamation de l'unité nationale.	15
--	----

DEUXIEME PARTIE

Constitution de Vidovdan.	61
TITRE I. — <i>Origine de la Constitution</i>	61

Système électoral qui a servi aux élections pour la Constituante ; réunion préliminaire de la Constituante ; question de sa souveraineté ; constitution de la Commission constitutionnelle ; élaboration du projet de la Constitution ; vote de la Constitution.

	Pages
TITRE II. — <i>Le nom et la langue de l'Etat</i>	79
TITRE III. — <i>La forme de l'Etat</i>	89
TITRE IV. — <i>Principe de la séparation des pouvoirs</i>	95
TITRE V. — <i>Le pouvoir législatif</i>	99
<i>Chapitre premier.</i> — Le Roi ; les attributions législatives du Roi ; le droit d'initiative, le droit de sanction.	100
<i>Chapitre II.</i> — Le Parlement.	103
Section I. — Organisation de la Chambre des Députés ; question du système unicaméral ou bicaméral ; composition de la Chambr des Députés ; électorat ; éligibilité ; mode d'élec- tion.	103
Section II. — Dispositions générales. Durée du mandat ; mandat impératif ; prestation du serment ; session de la Cham- bre ; constitution en Commissions ; nombre de Députés néces- saire pour délibérer et voter valablement ; vote secret et voix public ; siège de la Chambre.	124
Section III. — Privilèges et garanties de la Chambre Vérification des élections ; règlement intérieur de la Chambre ; élection du bureau ; maintien de l'ordre ; publicité des séan- ces ; irresponsabilité et immunité parlementaire ; indemnité parlementaire.	133
Section IV. — Attributions de la Chambre.	141
§ I. — Attributions législatives. Le droit d'initiative ; pro- jets de lois et propositions de lois ; le droit d'amendement ; délibérations et votes successifs ; retrait des projets et propo- sitions de lois ; publication et force obligatoire des lois ; urgence ; la Commission législative temporaire ; son organi- sation et son fonctionnement.	142

	Pages
§ 2. — Attributions en matière financière.	155
§ 3. — Attributions en matière de relations internationales.	161
§ 4. — Contrôle des actes du Gouvernement et des actes administratifs (questions, interpellations, droit d'enquête).	162
§ 5. — Les actes administratifs de la Chambre ; pétition.	168
TITRE VI. — <i>Le pouvoir exécutif</i>	171
<i>Chapitre premier.</i> — Le Roi.	172
Section I. — Succession au Trône et Régence ; succession au Trône ; le remplacement du Roi dans l'exercice du pouvoir royal ; la Régence.	172
Section II. — Les prérogatives du Roi et de la Famille royale.	187
Section III. — Les pouvoirs du Roi ; le pouvoir exécutif du Roi ; pouvoir réglementaire ; armée ; nomination des fonctionnaires ; collation des décorations ; droit de grâce et d'amnistie ; représentation et rapports avec l'étranger.	190
<i>Chapitre II.</i> — Les Ministres. Organisation des ministères et des Sous-Secrétariats ; nomination des Ministres ; pouvoirs des Ministres ; responsabilité ministérielle.	202
<i>Chapitre III.</i> — Les fonctionnaires.	212
Organisation des services publics ; admission aux emplois publics ; devoirs et droits des fonctionnaires..	
<i>Chapitre IV.</i> — De l'organisation administrative du pays.	216
Section I. — Division administrative du pays.	216
§ 1. — L'organisation administrative de la Croatie avant l'unité nationale.	217

	Pages
§ 2. — L'opinion des groupements politiques sur la division administrative du pays.	223
§ 3. — Division administrative du pays en régions, départements, arrondissements, communes.	226
Section II. — L'Administration de l'Etat dans la région, le département et l'arrondissement.	232
Section III. — De la Région en tant qu'organe autonome. Assemblée régionale, organisation, attributions, comité régional, composition et attributions.	235
Section IV. — Autonomie de l'arrondissement.	247
Section V. — Le contrôle par l'Etat des affaires des autorités autonomes et la collaboration réciproque.	248
Chapitre V. — Les tribunaux administratifs.	251
Section I. — Conseil d'Etat. Composition, attributions, fonctionnement.	252
Section II. — Les tribunaux administratifs.	262
Section III. — La Cour des Comptes. Composition, attributions.	263
TITRE VII. — <i>Le pouvoir judiciaire</i>	269
Interdiction aux Tribunaux de juger de la Constitutionnalité des lois ; interdiction d'instituer des tribunaux extraordinaires ; les tribunaux chériates ; nomination des juges ; l'inamovibilité et la stabilité des juges.	
TITRE VIII. — <i>La Réglementation des libertés individuelles</i> .	279
Chapitre premier. — Devoirs fondamentaux des citoyens ; soumission aux lois ; défense de la patrie ; accomplissement des charges militaires.	282

Chapitre II. — L'égalité des citoyens devant la loi et les conséquences qui découlent de ce principe ; la non-reconnaissance de la noblesse et des privilèges ; égalité devant la loi ; l'obligation de payer l'impôt ; admission aux emplois publics. 284

Chapitre III. — Les libertés individuelles et leur garantie. 289

Section I. — La liberté physique et les peines restrictives de cette liberté ; privation de la liberté physique ; le droit d'être jugé par le tribunal compétent ; la légalité des peines ; la non-rétroactivité des lois ; suppression de la peine capitale pour les crimes politiques ; interdiction de la peine de bannissement, la réglementation de l'interdiction de séjour. 289

Section II. — L'inviolabilité du domicile. 295

Section III. — L'inviolabilité de la correspondance. 297

Section IV. — La liberté de conscience et la liberté de religion ; exercice du culte ; organisation des cultes ; relations des communautés religieuses du Royaume avec leurs chefs religieux résidant à l'étranger. 298

Section V. — La liberté d'enseignement ; écoles laïques et écoles privées ; la liberté d'enseigner ; gratuité de l'enseignement. 307

Section VI. — La liberté de réunion, d'association et la liberté de la presse ; proclamation du principe de la liberté de réunion et d'association ; suppression des mesures préventives pour la publication des écrits ; responsabilité pour délits de presse. 310

TITRE IX. — La garantie judiciaire des droits fondamentaux des citoyens 315

Suppression de la garantie administrative ; responsabilité de l'Etat pour les actes irréguliers de ses services ; recours en indemnité.

	Pages
TITRE X. — <i>Prescriptions sociales et économiques.</i>	321
Du droit de la propriété ; expropriation des domaines forestiers et des grandes propriétés foncières ; abolition des rapports féodaux ; l'abolition des fidéicommiss ; l'interdiction de l'usure ; l'intervention de l'Etat dans les rapports économiques entre citoyens ; la protection du travail de l'ouvrier, des mères et des enfants ; l'intervention de l'Etat pour l'amélioration des conditions hygiéniques ; protection des malades, des orphelins et des veuves de guerre ; assurances agricoles et assurances des personnes de profession maritimes ; l'éducation professionnelle et assistance aux enfants pauvres ; protection du mariage ; organisation et aide des coopératives et associations économiques ; conseil économique.	
TITRE XI. — <i>L'armée et la Marine.</i>	345
L'institution du service militaire général ; l'organisation de l'armée ; tribunaux militaires.	
TITRE XII. — <i>Revision de la Constitution et suppression temporaire de certaines dispositions constitutionnelles.</i>	349

ANNEXE

<i>Le texte officiel de la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.</i>	353
---	-----

IMPRIMERIE V. POLGAR

33, RUE LACÉPÈDE, 33

PARIS (V^e)
